

# LA FRANCE ET LE CHOMAGE

---

## Etude de Législation

(Moyens mis en œuvre par l'Etat et les autres collectivités  
pour venir en aide  
aux chômeurs involontaires par manque de travail)

---

### THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Jacques MALIVOIRE de CAMAS

---

*Président : Joseph BARTHELEMY, Professeur, Membre de l'Institut*

|                      |                         |                      |
|----------------------|-------------------------|----------------------|
| <i>Suffragants</i> { | MM. LESCURE,<br>LE FUR. | { <i>Professeurs</i> |
|----------------------|-------------------------|----------------------|

---

LIBRAIRIE

D J

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

---

1933











# **LA FRANCE ET LE CHOMAGE**

---

**Etude de Législation**

**(Moyens mis en œuvre par l'Etat et les autres collectivités  
pour venir en aide  
aux chômeurs involontaires par manque de travail)**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;  
ces opinions doivent être considérées comme propres  
à leurs auteurs.**

# LA FRANCE ET LE CHOMAGE

---

## Etude de Législation

(Moyens mis en œuvre par l'Etat et les autres collectivités  
pour venir en aide  
aux chômeurs involontaires par manque de travail)

---

### THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Jacques MALIVOIRE de CAMAS

---

*Président : Joseph BARTHELEMY, Professeur, Membre de l'Institut*

|                      |                         |                      |
|----------------------|-------------------------|----------------------|
| <i>Suffragants</i> { | MM. LESCURE,<br>LE FUR. | { <i>Professeurs</i> |
|----------------------|-------------------------|----------------------|

---

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V•)

---

1933



## INTRODUCTION

---

Depuis le développement du machinisme et des grandes industries la question du chômage est toujours plus ou moins d'actualité. Au sein des nations modernes qui occupent une place de quelque importance dans la vie économique mondiale, existe en permanence un « noyau irréductible » de chômeurs. Parmi eux, il y a des chômeurs volontaires, les autres sont chômeurs involontaires par manque de travail ou toute autre raison, indépendante de leur volonté.

Les premiers, les chômeurs volontaires ne sont nullement intéressants ; heureux quand ils ne sont que des paresseux, ce sont des individus inutiles, voire nuisibles pour le pays et ils ne méritent aucun égard de la part de la Société.

Des chômeurs involontaires, par contre, les pouvoirs publics, ne peuvent se désintéresser. Ils ne le peuvent pour une raison d'humanité et de tranquillité sociale, pour une raison, dit-on souvent aussi, de justice sociale.

Le chômage engendre la misère et toute misère surtout, quand elle est imméritée, a droit aux égards des autres hommes plus favorisés de la fortune.

La tranquillité sociale réclame aussi l'organisation

d'une assistance aux chômeurs involontaires ; le désœuvrement, le manque de ressources entraînent un certain avilissement de l'individu.

Celui qui, hier était un honnête ouvrier devient un « clochard », acculé par le besoin, aigri par une souffrance morale et physique imméritée et contre laquelle il est désarmé, le chômeur est facilement conduit, s'il ne se sent pas secouru, à fomenter des émeutes et à perpétrer des délits au préjudice de cette société indifférente et brutale dont il s'estime la victime dans son exaspération.

S'il rentre dans la mission des pouvoirs publics d'intervenir pour maintenir la sécurité et l'ordre dans la cité ; s'il leur appartient de réprimer les émeutes, les meetings révolutionnaires et les revendications tapageuses des « marcheurs de la faim », les pouvoirs publics ont aussi reconnu que les chômeurs méritent d'autres égards que celui d'être fortement encadrés par des forces de police.

D'aucuns, enfin, disent qu'il y a une raison de justice sociale pour commander à l'Etat de secourir les chômeurs involontaires. Le chômeur involontaire, prétendent-ils est une victime de la société ou du progrès. Ils érigent en dogme ce principe que tout homme est un créancier de l'ordre naturel par droit de naissance : tout homme porte en lui le droit au travail, de même qu'il est titulaire d'un droit à la vie, d'un droit au bonheur...

Si, dès lors, par suite de circonstances de temps et de lieu, il ne peut malgré sa volonté jouir d'un de ses droits primordiaux, en l'espèce, le droit au travail, l'individu se trouve indûment spolié et c'est injustice. Victime

de l'ordre social le chômeur involontaire a droit comme toute victime à une réparation. Cette réparation qui la lui donnera ? Il n'y a pas d'hésitation, c'est l'auteur du dommage, la collectivité sociale elle même, l'Etat, dont c'est le rôle de protéger l'individu, la famille, dont les lois doivent tendre à procurer à tous le maximum de bien être. L'Etat qui secourt les indigents, les invalides, les vieillards, les incurables, les enfants abandonnés, en un mot tous les incapables et les nécessiteux, devra aussi étendre le bénéfice de son assistance à cette autre catégorie de nécessiteux valides que sont les chômeurs involontaires.

Cette conception qui part d'un esprit peut être trop égalitaire pêche par excès. Si l'homme est par droit de naissance un créancier de l'ordre social il ne doit pas être un créancier passif qui attend son débiteur avec majesté. Le devoir de tout citoyen est de déployer toute son énergie pour ne pas devenir à charge à la société, quitte à sacrifier ses préférences, ses aptitudes, ses goûts. En un mot, le devoir de tout citoyen est de chercher du travail, de prendre, s'il en est dépourvu, tout travail qui s'offre à lui « il n'a pas le droit d'attendre que la société lui en apporte sur un plat d'argent ».

Attendre que la société vous offre du travail, voilà précisément le penchant fâcheux que l'assistance chômage a, sans contredit, tendance à développer dans l'esprit des classes ouvrières. Ajoutons en outre, que l'assistance chômage et, cela d'autant mieux qu'elle est prodiguée avec plus de générosité, a également pour résultat de rendre l'individu imprévoyant et exigeant.

Imprévoyant, car il sait qu'il sera secouru le jour où le travail manquant, il sera réduit au chômage ; exigeant, car cette sécurité dans son avenir le pousse à se montrer difficile devant les emplois proposés, à ne rien rabattre dans ses prétentions, à ne pas consentir de sacrifices dans ses goûts.

Et de ces effets funestes d'une assistance même prodiguée aux seuls chômeurs involontaires, la crise présente de chômage offre journellement les exemples multiples <sup>1</sup>.

Ce sont là, certes des constatations pénibles quand on songe au prix de cette assistance et par conséquent aux sacrifices qu'elle impose aux collectivités. Mais il ne faut pas se laisser fasciner par les défauts inhérents à toute assistance chômage, il sied de reconnaître aussi, que si elle apporte de mauvaises choses avec elle, cette assistance procure aussi de grands soulagements et qu'elle est un gage de paix sociale en même temps que le signe d'un état social secourable et évolué.

En France, comme dans les autres grandes nations parvenues au même épanouissement, l'idée d'assistance aux chômeurs involontaires est admise et bien établie. Cette idée comment les pouvoirs publics français la traduisent-ils, par quels procédés administratifs l'Etat de son côté et les autres collectivités réalisent-ils cette œuvre d'assistance, dans quel esprit elle est dispensée ? Tel est l'objet de cette étude.

Nous nous contenterons donc, laissant de côté le

1. On sait qu'en France, il est inutile de s'adresser aux fonds de chômage ou aux bureaux d'assistance pour espérer trouver un manœuvre ou une laveuse. En Angleterre où plusieurs millions de chômeurs sont secourus il est impossible de trouver des cuisiniers, etc.

point de vue économique et social de la question, de décrire le fonctionnement des diverses institutions organisées par l'Etat et les autres collectivités pour venir en aide aux chômeurs.

Il n'est pas sans intérêt en effet, de voir comment jouent dans le cadre de la vie administrative Française, ces rouages nouveaux issus tant de la nécessité que de la conception sociale de plus en plus humanitaire qui caractérise notre siècle. Bien entendu il ne s'agit ici que du seul chômage involontaire par manque de travail.

---

## CHAPITRE PREMIER

### CARACTERES GENERAUX DE L'ASSISTANCE AUX CHOMEURS EN FRANCE

---

#### § 1. — Comment se présente en France la question de l'assistance aux chômeurs

On dit souvent, à l'étranger, que la France est un pays privilégié parce qu'il ne connaît pas le chômage en période économique normale, ce serait une erreur cependant de prendre ce propos à la lettre. Si, en temps normal, il est permis de dire que le chômage « n'existe pas » en France, cela n'est vrai que si l'on compare notre situation à celle de certains autres pays où le chômage massif est un mal permanent. Toute privilégiée qu'elle puisse paraître à cet égard, la France ne comporte pas moins en permanence, elle aussi, une masse « flottante » de chômeurs. Celle-ci est due aux crises passagères qui, en tout temps, atteignent une industrie ou une branche du commerce, soit encore au chômage saisonnier résultant de l'arrêt des industries et de ceux des commerces qui ne fonctionnent qu'une partie de l'année.

Assurément le nombre des chômeurs en pareille période est peu important, mais suffisant cependant, pour

nécessiter l'existence d'organismes spéciaux destinés à brider l'extension du chômage et à obvier à ses inconvénients.

Les organes de l'Assistance Générale se trouvent dans l'impossibilité d'assurer à eux seuls l'assistance aux chômeurs ; deux obstacles y font opposition :

Un obstacle financier. La modicité des ressources des bureaux d'assistance (ou de bienfaisance) les met dans l'impossibilité d'apporter des secours efficaces aux chômeurs dès que le nombre de ces derniers atteint quelque importance.

D'autre part, le caractère très spécial de l'assistance aux chômeurs, qui exige une série d'opérations sortant tout à fait du rôle normal qu'est appelé à jouer un bureau d'assistance ou de bienfaisance : opérations de placement, contrôle etc...

Il y aurait injustice enfin, à faire peser la charge entière de l'assistance aux chômeurs sur les seules collectivités locales, or c'est à quoi mènerait une assistance aux chômeurs, dispensée uniquement par les organes de l'Assistance Générale.

L'Etat est, au premier chef, intéressé, lui-aussi, à cette assistance.

Etat démocratique, la France y est tenue parce que l'assistance aux chômeurs entre dans la mission sociale d'un pareil Etat ; elle y est poussée enfin parce que la question du chômage touche à sa souveraineté par les répercussions économiques, financières et politiques qu'elle est susceptible d'entraîner.

**§ 2. — Dans quel esprit est donné l'assistance aux chômeurs ? — Caractères généraux de cette assistance.**

Elle est donnée d'abord dans un esprit de collaboration. Collaboration de l'Etat avec les collectivités locales et les initiatives émanant de groupements privés. A leurs efforts, l'Etat a apporté et apporte encore, en l'élargissant de jours en jours, appui financier et encouragement moral.

Dans cette branche de l'assistance aussi, l'Etat a été précédé par l'initiative privée. Celle-ci avait déjà entrepris la lutte contre le chômage en créant, dans le cadre local, et au profit des membres adhérents, certains organismes qui fonctionnaient dans la mesure où le permettaient de faibles moyens financiers, si bien qu'au début de ce siècle lorsque l'Etat commença à s'intéresser d'une façon directe et permanente au sort des chômeurs, il trouva des organes déjà créés et fonctionnant ; mais organes exangues et anémiques qui réclamaient, pour être à même de faire œuvre utile, un soutien plus puissant que celui qu'ils trouvaient dans leurs propres ressources. L'Etat leur apporta alors l'appoint de sa collaboration et de son aide matérielle, mais en échange revêtait d'un uniforme ces organismes, exigeant que leur règlement satisfît aux conditions et rentra dans le cadre d'un statut plus large qu'il leur imposait.

En outre, l'Etat voulait et veut encore éviter de procéder par voie d'autorité pour imposer la création d'or-

ganes spéciaux en vue de l'assistance aux chômeurs<sup>1</sup>. Toute création engage l'avenir et par là même s'avère délicate ; de plus elle est onéreuse et vient compliquer l'organisation des services administratifs. Enfin la création d'organes spéciaux, n'est-ce pas de la part des pouvoirs publics, l'aveu, la reconnaissance dans une certaine mesure, d'un droit à l'assistance en faveur de chômeurs.

Or telle n'est pas encore jusqu'à ce jour la conception

1. Le Ministère Herriot a déposé le 28 octobre 1932, un projet qui tend à rendre obligatoire pour chaque département l'institution d'un fonds de chômage. D'autre part, les préfets, selon ce projet, pourraient imposer aux communes, où se trouveraient des chômeurs, l'obligation de créer un fonds de chômage ou d'adhérer au fonds départemental. Cette généralisation ne comporterait-elle pas quelques inconvénients ?

Dans son rapport sur le projet de loi, M. Foulon nous apprend que 25 départements ne possèdent pas de fonds départemental. Mais, parmi eux, on trouve le Rhône et la Seine qui possèdent un réseau serré d'autres institutions. Pourquoi leur imposer un nouvel organe coûteux et superflu ? ou alors il faudrait admettre des dérogations pour certains départements, ce qui conduirait à rompre l'uniformité précisément recherchée. Par ailleurs, il est d'autres départements qui ne possèdent que peu ou point de fonds municipaux, mais ces derniers sont des départements ruraux. Dès lors, pour un nombre infime de chômeurs, est-il nécessaire d'y créer un nouvel appareil administratif ? Dans ce cas, à défaut de l'initiative privée, les institutions de l'assistance générale ne peuvent-elles suffire à la tâche ? D'autant plus que l'État apporte à ces dernières son aide généreuse pour les secours qu'elles distribuent aux chômeurs.

Il en est de même pour les communes qui n'ont pas créé de fonds de chômage ou ne sont pas affiliées d'elles-mêmes au fonds départemental. Il est vraisemblable que si elles comptaient un nombre important de chômeurs, elles n'attendraient pas la mise en demeure du Préfet pour adhérer à l'organisation départementale.

D'après M. Foulon, en février 1933, pour 3454 communes avec 20.934.177 habitants, 1153 fonds de chômage fonctionnaient « ou étaient prêts, à tout moment, à entrer en fonctionnement », dont 642 seulement pour 1755 communes avec 15 millions d'habitants, étaient en activité. Ne faut-il pas en conclure que les fonds communaux de chômage sont trop nombreux, puisque la moitié d'entre eux restent inutilisés ? Il est à craindre qu'une loi ne renforce la tendance, dont ne souffre que trop notre époque, de créer des organes administratifs hors de proportion avec les besoins réels (extrait du journal *Le Temps*, n° 10, mars 1933).

française dominant la matière de l'assistance aux chômeurs.

Cette assistance demeure, par son caractère, facultative.

Facultative pour le chômeur en ce sens d'une part que l'individu est libre de se garantir, ou non, contre le chômage éventuel en adhérant à un groupement, à une caisse qui prendra, le cas échéant, soin de lui ; d'autre part, le chômeur conserve toute latitude pour décider s'il veut former ou non une demande d'assistance. S'il désire être secouru, le chômeur doit se manifester, se déclarer, et fournir des preuves à l'appui de sa demande d'assistance. Il devra consentir de plus à se soumettre à certaines obligations et à certains contrôles.

Facultative, notre assistance aux chômeurs l'est aussi parce qu'en France le chômeur ne possède qu'un droit théorique à l'assistance, droit se résolvant en une simple aptitude à l'assistance et sous certaines conditions, conditions variables d'ailleurs suivant la catégorie du chômeur et le chômage envisagé, condition variables en outre selon la rédaction des règlements des diverses caisses ou fonds de chômage. Les Commissions paritaires ou de contrôle qui statuent sur l'admission aux secours des chômeurs qui se présentent ont un large pouvoir d'appréciation. Si elles sont guidées par des circulaires, elles ne sont pas tenues par un texte de loi, par « un statut du chômeur », et pour prononcer l'admission ou le refus, elles apprécient en toute liberté les faits et les circonstances.

Cette absence de règles rigides donne à notre assis-

tance aux chômeurs une heureuse souplesse. Le nombre des chômeurs secourus et, par suite, la charge de l'assistance, sont fonction de la sévérité avec laquelle les chômeurs sont admis aux secours par les Commissions de contrôle.

Une telle souplesse dans les admissions donne aussi à l'Etat la maîtrise incontestable de cette branche de l'assistance.

L'Etat, en raison de sa puissance financière, est maître de donner à l'assistance aux chômeurs l'importance qu'il désire. Son arme pour ce faire, est la subvention. Par les subventions plus ou moins larges — en montant et en durée — que l'Etat consentira aux organes dispensateurs d'assistance aux chômeurs, l'Etat fera entendre sa volonté de restreindre ou d'élargir cette assistance et imposera sur ce point sa « politique ». L'Etat tient d'autant mieux dans sa main cette assistance que, sans son aide, elle ne peut fonctionner utilement et qu'en échange de la subvention qu'il accorde l'Etat s'est en quelque sorte aliéné la personnalité de ces organismes en se réservant d'exercer sur eux une tutelle et un contrôle étroits.

Les subventions de l'Etat, en ce qui concerne la lutte contre le chômage, n'existent qu'en faveur de ces organismes. C'est en effet, un principe qui domine notre système général d'assistance aux chômeurs en France que celui de l'absence d'allocations distribuées directement par l'Etat aux chômeurs. L'Etat interpose toujours entre lui et le chômeur un des organismes chargés de pourvoir à cette assistance.

Ce procédé constitue à la fois une mesure de prudence et d'adresse.

Prudence parce que l'Etat est certain d'une part de subventionner des organismes qui répondent à une utilité réelle<sup>1</sup>, puisque leur création résulte d'un besoin certain qu'ont éprouvé les initiatives locales, lors de leur création.

D'un autre côté, par cela même qu'ils sont locaux et opèrent en permanence dans le même cadre étroit ou sur le même groupe d'individus, ces organismes sont admirablement placés pour effectuer un contrôle sérieux et judicieux sur les chômeurs qui demandent à être secourus.

C'est ensuite une mesure essentiellement adroite, parce que le système des subventions à des organismes locaux d'assistance permet de proportionner celles-ci aux besoins réels et de maintenir cette collaboration plus haut signalée entre les groupements privés, les collectivités locales et l'Etat.

Comme il y a plusieurs intéressés, les chances que l'assistance aux chômeurs soit donnée à bon escient se trouvent par la même augmentées.

Le système enfin satisfait à l'équité : n'est-il pas juste, en effet, que la collectivité locale qui, en temps normal, bénéficie de l'activité de l'ouvrier, participe aussi, dans les jours plus sombres, à l'entretien de ce même ouvrier que les événements ont transformé en chômeur ?

Ainsi, notre système français d'assistance aux chô-

1. Cf., note p. 9.

meurs se présente sous un aspect curieux et contradictoire. D'un côté, si l'on considère les organismes qui sont chargés de l'œuvre matérielle de la distribution des secours aux chômeurs, on se trouve en présence d'une organisation toute locale et bien décentralisée : le chômeur dans le département de la Seine n'est pas secouru de la même manière qu'il le serait à Marseille ou à Avignon, le droit du chômeur varie selon les lieux<sup>1</sup>.

D'un autre côté, si l'on considère le système français d'assistance aux chômeurs du point de vue de son financement, l'on constate au contraire une organisation très centralisée gravitant autour d'un pivot unique « le Fonds National de chômage » faisant l'objet d'un contrôle serré de la part de l'Etat.

Une réglementation étroite se manifeste en outre par des décrets et des circulaires dont la fréquence est en rapport direct avec les variations de l'ampleur du chômage dans le pays.

Presque tous ces décrets n'ont qu'une valeur temporaire, tandis qu'en leur esprit général les principes établis par les textes fondamentaux demeurent ; descendre de ces principes pour s'arrêter aux détails c'est entrer dans des sables mouvants que des textes successifs remuent sans cesse, modifiant leur relief et leur étendue. Ce serait donc œuvre bien vaine que d'essayer de les décrire. C'est pourquoi il a paru préférable ici de laisser de côté toute la réglementation entachée d'une pareille mobilité pour s'attacher davantage aux seules grandes directrices en la matière.

1. Cf., Thèse Héreil, *Le chômage en France*, Paris, 1932.

## CHAPITRE II

### **ENUMERATION DES DIFFERENTS MOYENS QUE COMPORTE NOTRE SYSTEME FRANÇAIS D'ASSISTANCE POUR VENIR EN AIDE AUX CHOMEURS**

---

Le problème de l'assistance aux chômeurs n'est pas un problème à solution unique ; il ne faut donc pas s'étonner de trouver un certain nombre d'organes différents qui concourent à cette œuvre sociale.

Il y a plusieurs moments et plusieurs moyens pour venir en aide aux chômeurs.

On peut aider les chômeurs sitôt qu'ils sont licenciés de leur emploi ou dès qu'ils sont en mesure de travailler en leur trouvant une place. C'est le problème du placement ; il est résolu en France grâce à l'existence d'un réseau d'Offices et de Bureaux publics de placement qui coordonnent leurs efforts. On peut ensuite aider les chômeurs et leur famille pécuniairement au cours de leur chômage forcé. C'est le problème des allocations de chômage — la France a échappé jusqu'ici à l'assurance chômage obligatoire — problème important par ce qu'il entraîne sans contre partie une très lourde charge financière pour le pays, problème complexe aussi, en raison des diverses catégories de chômeurs à secourir.

Notre système d'assistance aux chômeurs distingue en effet :

Les chômeurs complets,  
Les chômeurs partiels,  
Les marins et les dockers en chômage, enfin,  
Les travailleurs indépendants en chômage.

Les chômeurs complets, autrement dit ceux qui se trouvent entièrement dépourvus d'emploi et ne touchent plus par conséquent aucun salaire sont secourus par les organismes suivants :

Soit par les Caisses syndicales ou mutuelles de chômage (régies par le décret du 9 septembre 1905, modifié) s'ils ont pris soin de s'affilier à telles caisses. Ce sont les assurés facultatifs.

Soit par les fonds départementaux ou communaux de chômage, régis par le décret du 28 décembre 1926 dans le cas où les chômeurs n'ont pas pris soin d'adhérer à l'une des caisses précédemment citées. Ce sont les chômeurs « secourus », ils sont de beaucoup les plus nombreux.

Enfin en vertu du décret du 11 novembre 1931, les chômeurs, dont l'état d'indigence est établi et qui ont épuisé leur droit aux allocations prévues par les règlements des fonds publics de chômage, pourront recevoir des secours des bureaux d'assistance ou de bienfaisance.

Quant aux chômeurs partiels, aux dockers, aux marins et aux travailleurs indépendants, ils sont secourus, par des organismes distincts, tous de création récente, car issus des nécessités de la présente crise de chômage,

aux règlements appropriés au genre de chômage et à la catégorie de chômeurs secourus. Ce sont :

Les caisses de chômage partiel (Déc. du 10 mars 1931).

Les fonds de chômage en faveur des dockers (Déc. du 3 juin 1931)

Les fonds de chômage en faveur des marins (Déc. du 13 novembre 1931).

Caisses créées par les travailleurs indépendants (Déc. 28 juillet 1932).

Tels sont les rouages qui animés par l'Etat, les collectivités publiques ou privées, concourent à distribuer (sous forme d'allocations) une assistance effective aux chômeurs involontaires.

Ces fonds et ces caisses de chômage distribuent des secours aux chômeurs reconnus tels et par suite admis au bénéfice de l'assistance sans contrepartie en retour pour l'Etat ou les autres collectivités qui en assument la charge<sup>1</sup>. Cette assistance, en dépit des exceptions possibles, reste donc onéreuse et peu avantageuse. C'est pourquoi on verra ces collectivités locales-départements et communes recourir dans une crise de chômage comme celle que nous traversons, à des plans de travaux d'utilité générale, dans le but d'occuper utilement une partie de leurs chômeurs. Ce procédé d'engager des travaux d'intérêt général pour donner du travail à ceux qui n'en ont point, a été pratiqué au cours du siècle dernier par

1. Depuis quelques mois certaines municipalités manifestent la tendance à exiger des chômeurs, secourus par elles, un certain travail en échange des secours qu'ils reçoivent : ces communes occupent, par exemple, les chômeurs à des travaux de voirie, de terrassements, travaux n'exigeant pas de connaissances particulières.

l'Etat, sans grand succès d'ailleurs. Mais, ce moyen qui se recommande de la logique et du bon sens, est toujours en faveur ; ainsi verrons-nous un décret du 23 avril 1932 encourager les départements et les communes à entreprendre des travaux de cette sorte pour donner du travail aux chômeurs à leur charge. La loi du 28 décembre 1931 a ouvert un crédit de plusieurs milliards pour permettre à l'Etat de réaliser un plan d'outillage national destiné à occuper une quantité de bras.

Le recours à l'engagement de travaux publics est, remarquons le, un moyen préventif ou curatif dans la lutte contre le chômage, selon que l'on y recourt à la veille d'une crise de chômage ou au contraire pendant que la crise sévit.

Le même caractère, ces autres moyens de lutte contre le chômage national le possèdent, que sont arrangements internationaux de divers ordres (non renouvellement de traités de travail, contingentements d'entrée de main-d'œuvre étrangère etc...) et mesures prises pour protéger d'une façon générale la main-d'œuvre française concurrencée sur son propre sol par la main-d'œuvre étrangère.

Cette dernière catégorie de procédés sortant quelque peu du plan de cette étude qui envisage surtout le jeu de nos organismes d'assistance aux chômeurs dans le cadre de la vie administrative française, ne fera l'objet que de simples indications.



PREMIERE PARTIE

---

**Le placement public**



## CHAPITRE PREMIER

### GENERALITES

---

Parmi les moyens employés pour venir en aide aux chômeurs, il en est qui sont temporaires et d'autres qui sont permanents

Les premiers présentent un caractère exceptionnel ; ils entrent en jeu quand il s'agit de conjurer une crise de chômage importante et prennent fin avec elle. Ils sont variables, mal définis à l'avance, et naissent un peu selon les circonstances et ressortissent de l'initiative du législateur et du gouvernement.

Les remèdes permanents font partie du système général de lutte contre le chômage instauré par les initiatives privées et les pouvoirs publics. Ils font l'objet d'organismes stables, travaillant à la poursuite de leur but défini, aussi bien en période économique normale qu'en temps de crise.

Parmi eux, on trouve au premier plan de notre organisation, l'institution du placement public gratuit de chômeurs et de tous les salariés dépourvus de travail, contre leur volonté et en quête d'emplois.

## § 1

Le procédé du placement gratuit est un mode de secourir les personnes dépourvues de travail qui s'impose de lui-même à l'esprit.

C'est un procédé logique, pour procurer des emplois aux travailleurs qui en recherchent, quoi de plus efficace que de mettre en contact la demande et l'offre de travail ? Des bureaux de placement gratuit auront donc pour mission de centraliser les demandes d'offres de travail et les demandes d'emploi puis de les compenser au fur et à mesure qu'ils les reçoivent. Et cette œuvre sera très efficace, car le plus souvent les parties, qui se complèteraient, s'ignorent, chacune cherchant le complément qui lui fait défaut dans un cercle fatalement restreint de ses possibilités d'investigation, elles risquent fort de ne jamais se rencontrer. Et toutes deux en souffrent : l'employeur parce qu'il ne trouve pas la main-d'œuvre qualifiée qui lui manque le salarié parce qu'il ne rencontre pas d'emploi dans ce qui est son métier.

C'est un mode d'assistance éminemment recommandable : Recommandable d'abord parce que le placement cherche à combattre l'oisiveté en tirant de la misère par le prix du seul travail. Combien supérieur donc au procédé des allocations de chômage et combien plus économique aussi pour la collectivité apparaît ce moyen.

Recommandable, le placement l'est ensuite parce qu'il constitue pour le chômeur un appui moral de grande valeur<sup>1</sup>.

1. Le Bureau International du Travail recommande aux Services pu.

Le chômeur ayant la ressource de s'adresser au bureau de placement pour trouver un emploi éprouve l'impression consolante de se sentir soutenu et non abandonné à lui-même, dans son malheur. Le chômeur est notamment déchargé des pénibles et avilissantes démarches d'usine en usine, puis de chantier en chantier pour aller quémander un embauchage quelconque. Grâce à l'intervention du bureau de placement le chômeur attendra sans se livrer à ces pénibles recherches qu'une offre d'emploi lui parvienne.

Enfin le placement exerce une heureuse influence sur, le marché du travail : centralisant offres et demandes d'emploi et faisant face aux une par les autres, il opère une répartition de la force de travail. Procurant la main-d'œuvre là où elle fait défaut, drainant là où elle est trop abondante la partie superflue, le mécanisme du placement contribue à maintenir la stabilité des salaires dans le temps et l'espace. Grâce à ce va-et-vient de bras, point de salaires excessifs, pas non plus de salaires de famine, comme ils se rencontrent par un régime de cristallisation de la force de travail.

## § 2

Le placement n'est pas une découverte de notre siècle. Dans l'ancienne France, l'Eglise pourvoyait au place-

blics de placement des Nations signataires de la Convention de Washington, de s'efforcer de maintenir le moral des chômeurs, notamment en leur facilitant en cas de chômage prolongé le développement de cours d'instruction générale.

Il souhaite également de voir les services de placement apporter le concours de leur expérience dans la détermination de l'orientation professionnelle des jeunes gens, pour le plus grand bien, pense-t-il, de l'intérêt social et des perspectives d'avenir des diverses industries.

ment des artisans sans travail comme elle pourvoyait à l'assistance publique en général. Dans des temps plus récents, le placement des salariés restait du domaine des initiatives privées ; il n'y avait pas d'interventions des pouvoirs publics et le plus souvent le placement était l'objet de l'exploitation commerciale d'un bureau de placement payant, comme il en existe encore aujourd'hui, pour les gens de maison principalement. Intermédiaires entre la demande et l'offre de travail, ils demandaient une rémunération souvent très élevée à chacune des parties qui recourait à leur entremise. Parfois il se greffait sur leurs opérations des collusions frauduleuses qui soulevaient les protestations du côté des employeurs ; de la part des salariés les récriminations étaient plus vives encore : ceux-ci criaient au scandale de se voir forcés en raison de leur manque de ressources, de passer par les fourches caudines de certains bureaux de placement et de voir que leur misère était trop souvent érigée en une avantageuse marchandise commerciale pour un trop grand nombre de ces bureaux.

Déjà quelques grandes municipalités avaient pris l'initiative de créer des bureaux municipaux de placement gratuit quand en 1904 survint la première loi marquant la volonté des pouvoirs publics d'intervenir dans cette matière si importante du point de vue social et d'instaurer, dans le cadre de la vie administrative, une organisation rationnelle du placement public gratuit.

La loi du 14 mars 1904 créait une obligation légale en la matière : les communes de plus de 10.000 habitants étaient obligées de créer un bureau municipal de pla-

cement. C'était là assurément une organisation toute locale et bien rudimentaire ; mais le premier pas était fait dans cette voie nouvelle. Les autres communes devaient simplement tenir un registre destiné à recevoir les demandes et les offres d'emplois. Ces bureaux municipaux opéraient isolément, leur activité était confinée ; privés de toute vue d'ensemble sur le marché du travail ils agissaient en vase clos.

Ce régime dura jusqu'à la guerre. Mais, dès le début des hostilités la désorganisation profonde de la production, l'absence de mobilisation industrielle, les besoins considérables de main-d'œuvre que nécessite la production des engins nécessaires à la Défense Nationale font apparaître la nécessité d'une organisation rationnelle du marché de la main-d'œuvre.

Mais, à défaut d'un réseau organisé d'organismes de placement, une tête s'imposait tout d'abord : au mois d'octobre 1914 est institué un : « Office central de placement de chômeurs et de réfugiés ». Il doit s'efforcer de coordonner l'action des organismes susceptibles d'assurer le placement : grands syndicats professionnels, comités de réfugiés, institutions locales...

Mais ces organismes comportaient le défaut sérieux de n'être pas assez près des parties à mettre en présence ; patrons et employés. C'est pourquoi en 1915, le Ministère du Travail s'efforce de réaliser une organisation, aussi complète que possible, des bureaux publics de placement. Il encourage, pour remédier aux défauts que présentent les bureaux municipaux du fait de leur isolement, la création d'organismes nouveaux ayant pour

assiette le département. A ces services départementaux devaient être reliés les bureaux municipaux. Le champ d'activité s'étendait donc de commune à département. Mais cette organisation s'avérait encore imparfaite : le cadre du département apparaissait lui aussi comme trop étroit et la nécessité se faisait sentir de relier entre eux les services locaux sur un plan régional. C'est alors qu'en 1918 furent créés les « Offices régionaux de la main-d'œuvre ».

Tant et si bien qu'actuellement, le réseau des organismes qui pourvoient au placement comporte :

Les Bureaux municipaux, les Offices départementaux de placement, les Offices régionaux de la main-d'œuvre, l'Office central de la main-d'œuvre. En outre le service de la main-d'œuvre étrangère, joue un rôle important dans l'équilibre du marché de la main-d'œuvre.

Ces divers services fonctionnent tous en liaison étroite ; ils constituent le réseau actuel de notre système administratif du placement public.

---

## CHAPITRE II

### BUREAUX MUNICIPAUX DE PLACEMENT PUBLIC

---

Les Bureaux municipaux de placement sont placés tout au bas de la hiérarchie des organismes qui pourvoient au placement public et gratuit des salariés en quête d'un emploi ou en état de chômage involontaire. Ces bureaux ne sont pas très nombreux ; on en compte 133 à l'heure actuelle. Les plus humbles par le rang, ils sont peut-être les plus grands par leur utilité ; on pourrait dire d'eux qu'ils accomplissent le gros œuvre de la tâche du placement.

Ces bureaux furent créés par la loi du 14 mars 1904, dont les dispositions ont été codifiées au titre IV du livre 1<sup>er</sup> du Code du travail. La loi prescrivait l'obligation pour toutes les communes de tenir un registre d'offres et de demandes d'emploi, tandis que, pour les communes de plus de 10.000 habitants, elle prescrivait d'instituer « un bureau municipal de placement public gratuit ».

Mais comme cette obligation n'était appuyée d'aucune sanction à l'encontre des municipalités qui négligeraient de créer le bureau de placement prescrit par la loi, l'organisation du placement public ainsi ébauché était

loin de rendre les services que le législateur de 1904 était en droit d'espérer de sa création. Malgré les subventions mises par l'Etat depuis 1911 à la disposition des bureaux régulièrement constitués le placement public gratuit restait dans sa phase embryonnaire.

La loi du 2 février 1925 est venue combler les lacunes de la loi de 1904.

Elle maintient la distinction fondamentale des communes de moins et de plus de 10.000 habitants, mais elle pose des mesures propres à renforcer l'utilité du registre constatant les demandes et les offres de travail dans les communes de moins de 10.000 habitants.

Quant aux villes dont la population municipale totale dépasse 10.000 habitants, ou est égale à ce chiffre, elles sont tenues de créer le bureau municipal de placement prescrit. A défaut par le Conseil Municipal d'y pourvoir, après mise en demeure par le préfet, il y sera procédé d'office. « Les dépenses nécessaires pour l'installation et le fonctionnement du bureau de placement créé en exécution des dispositions de la loi sont obligatoires pour les villes sus-indiquées ».

Il fallait cette précision des termes de la loi, son caractère impératif et la menace de la procédure d'office pour vaincre l'indolence qu'avaient montré jusqu'alors quelques municipalités, dans l'entreprise de cette création. Création indispensable pour le fonctionnement d'un système de placement rationnellement conçu parce que les bureaux municipaux accomplissent une double tâche : bureaux de recrutement d'abord, bureaux de contrôle ensuite.

Bureaux de recrutement c'est la raison même d'être des bureaux municipaux de placement. Ils sont les collecteurs de toutes les offres et les demandes d'emploi qu'ils ont ensuite pour mission d'opposer. Ils se tiennent en contact direct avec les chômeurs de la commune dont ils recueillent les déclarations verbales. Ils tiennent un état du nombre et de la nature des demandes et des offres et classent les unes et les autres par métiers et par spécialités. Les bureaux rédigent enfin des comptes rendus hebdomadaires sur la situation, les tendances du marché du travail dans leur localité ; ces comptes rendus sont transmis à l'office départemental ou régional où ils constituent un fonds de documentation de la plus haute utilité pour ces organismes supérieurs.

Bureaux de contrôle, ensuite, les bureaux municipaux se trouvent bien placés pour jouer ce rôle indispensable qui consiste à trier les bons des mauvais sujets. Ayant à faire à des chômeurs résidant dans la commune, il n'est pas rare que les fonctionnaires du bureau connaissent ces derniers de réputation au moins et sachant qui ils ont devant eux, ils seront à même d'opérer de ce fait un certain tri parmi les demandes de travail des chômeurs qui se présentent. En face d'une offre d'emploi pouvant convenir à plusieurs chômeurs les fonctionnaires du bureau municipal donneront la préférence au chômeur le plus intéressant, un père de famille par exemple, et, au contraire, ils reporteront en queue de liste les individus connus pour être peu recommandables.

Au reste, la loi de 1925 prescrit à cet effet aux communes, qui déjà aux termes de la loi de 1904, sont obli-

gées de tenir à jour un registre d'offres et de demandes d'emploi, de tenir en outre annexé à ce registre un répertoire où doivent être classées les notices individuelles que pourront, avec leur demande de travail, joindre, s'ils le veulent, les intéressés. Notons, dès à présent, que le contrôle des bureaux municipaux de placement sur le caractère et la sincérité des demandes de travail revêt une particulière importance en ce qui concerne l'inscription des chômeurs aux fonds de chômage.

---

### CHAPITRE III

#### LES OFFICES DÉPARTEMENTAUX DE PLACEMENT

---

##### § 1. — Généralités et fonctionnement.

Les Offices départementaux de placement ont été créés officiellement par la loi du 2 février 1925. Ils sont les derniers venus des organismes du placement public. En fait, la loi de 1925 n'a guère eu pour objet que de consacrer la généralisation d'un état de fait antérieur car beaucoup de bureaux départementaux de placement existaient déjà. D'ailleurs, d'une façon générale, la loi de 1925, plutôt qu'elle ne crée, confère un statut légal à l'organisation du placement public qui avait été réalisée au cours des années précédentes, grâce aux efforts du Ministère du travail.

Toujours reste-t-il que la loi du 2 février 1925 a imposé à tous les départements, la création des Offices départementaux de placement public, la dépense en était rendue obligatoire.

Les Offices départementaux de placement ont, à peu près, les mêmes attributions que les bureaux municipaux ; seulement ils opèrent d'un peu plus haut et

sur une base territoriale plus étendue<sup>1</sup>. L'art. 85 de la loi, s'exprime ainsi : « Ils ont pour objet d'organiser et d'assurer dans toutes les communes de leur circonscription le recrutement et le placement gratuits des travailleurs de l'agriculture de l'industrie, du commerce, des professions libérales ainsi que des domestiques et apprentis ». Vaste mission, on le voit ; aucune catégorie de travailleurs n'est exceptée, travailleurs intellectuels et travailleurs manuels trouveront également un secours éventuel. « Il peut être créé facultativement plusieurs offices dans le même département, si le conseil général le décide. Des arrêtés préfectoraux déterminent conformément aux délibérations du conseil général, le siège de la circonscription de chaque office départemental, son budget, son organisation, son fonctionnement et le mode de nomination de son personnel ».

Art. 85<sup>b</sup> « Chaque Office départemental doit se tenir en rapports réguliers, notamment par l'échange de renseignements sur les excédents d'offres et de demandes de main-d'œuvres, avec les autres offices du département, ceux des autres départements, les offices régionaux et avec l'office central institué auprès du ministère du travail ».

Les Offices départementaux agissant dans un cadre

1. Une circulaire ministérielle en date du 6 septembre 1932 s'exprime ainsi à l'égard des Offices départementaux : « Ils doivent organiser le « marché du travail dans le Département, assurer la liaison avec leurs « sections ou avec les Offices municipaux autonomes qui peuvent encore « exister. Ils doivent également se tenir en rapports constants avec « l'Office régional auquel ils sont rattachés en vue d'assurer par son inter « médiaire, la compensation des offres et des demandes d'emplois sur le « plan régional et sur le plan national ».

territorial déjà assez étendu, puisqu'il coïncide avec le département, la nécessité apparaît parfois, de doubler l'Office départemental. Cette nécessité se fait sentir dans les départements industriels et par suite très peuplés où il importe de répartir la charge du placement sur plusieurs annexes de l'office départemental, qui, sans cela, serait débordé et ne serait plus en mesure d'accomplir une tâche utile. Aussi, fréquemment l'Office départemental comporte des ramifications, on pourrait dire des succursales, dans les diverses parties du département où il y a concentration de main-d'œuvre, ce qui a pour effet de rapprocher l'office départemental de placement de la masse des travailleurs répartis sur plusieurs points du département.

On compte ainsi 89 sections d'Offices départementaux. En outre dans les communes d'une certaine importance, mais non pourvues de sections de l'office départemental ni de bureau autonome, il existe si besoin est, des correspondants de l'office départemental. Ils sont assez nombreux puisqu'en 1932 on en comptait 2423.

## § 2. — Organisation

Bureaux municipaux et Offices départementaux de placement, s'épaulent et se complètent. Si voisins dans leur rôle, ils se ressemblent encore par d'autres traits qui traduisent le souci du législateur d'en faire, avant tout, des organismes efficaces ; c'est ainsi que dans la conception qui a présidé à leur création on constate, au rebours de ce que malheureusement on ne trouve

que rarement dans les affaires de l'état, un « esprit commercial » et un certain souci de la division du travail.

Un esprit commercial : il faut, bien entendu, faire abstraction de la gratuité des services rendus par les organes de placement public ce trait n'ayant rien de précisément commercial, il montre au contraire que le placement public est une œuvre d'assistance sociale dépourvue comme elles le sont toutes de toute pensée de lucre, bien au contraire. Mais l'esprit commercial de l'organisation nous le rencontrons dans l'agencement matériel et le fonctionnement des bureaux et offices de placement.

Le Français qui aime bien devenir fonctionnaire, redoute cependant d'avoir à faire à l'administration. L'appareil de celle-ci le rebute quelque peu. C'est un fait connu que l'opinion publique tient en général l'administration pour formaliste et paperassière, bref, il est fréquent d'entendre cette phrase : « Quand il faut traiter avec l'administration, l'on en a pas fini ».

Ce peu d'empressement du public pour traiter avec les organes à caractère administratif a été très bien ressenti au Ministère du Travail, il importait hautement que les organes du placement public soient dépouillés de toute gangue administrative et de toute ambiance bureaucratique, qui eussent effarouché le public facilement submergé du monde des chômeurs. Ils eussent, sans cela, manqué en grande partie leur but.

C'est pourquoi une certaine dose de psychologie a présidé à l'établissement et à l'organisation des services publics de placement. Le décret du 9 mars 1926 a précisé

que ces offices doivent être installés dans des locaux d'aspect engageant et faciles d'accès, dont l'emplacement soit indiqué par des affiches et enseignes très apparentes ; ils doivent comporter des salles d'attente confortables et séparées pour les chômeurs du sexe masculin et ceux de l'autre sexe, enfin des entrées distinctes devaient être ménagées et pour les employeurs et pour les chômeurs. Ces offices ou bureaux doivent être munis du téléphone et le service confié à un personnel spécialisé. Quant aux formalités, elles doivent être réduites au minimum compatible avec les nécessités d'opérer des placements judiciaires. Le caractère gratuit du placement doit être rappelé par des affiches et les conventions collectives de travail doivent elles aussi être affichées en évidence dans les locaux de l'office.

### **§ 3. — La Spécialisation : les Sections professionnelles**

A côté de cette organisation matérielle soigneusement étudiée, l'organisation du travail de placement doit elle aussi être méthodiquement conçue : à cet égard, on constate une tendance à la spécialisation professionnelle du placement.

L'art. 85<sup>c</sup> de la loi de 1925 pose que chaque bureau municipal ou office départemental peut, pour certaines professions, instituer des « sections professionnelles ». Ainsi l'institution d'une section agricole est obligatoire dans chaque office départemental. Dans les offices de nos grands ports maritimes, il existe notamment des

sections spéciales pour le placement des gens de mer.

La spécialisation professionnelle du placement se traduit par la création de sections de bureaux municipaux ou d'offices départementaux de placement, sections qui ont pour objet de s'occuper exclusivement du placement des salariés d'une profession déterminée : ouvriers du bâtiment, de la pelleterie, de l'imprimerie, etc... Cette spécialisation qui aboutit, en somme, à une division du travail dans la tâche du placement permet de mieux accomplir cette dernière ; d'abord parce que les sections spécialisées n'opèrent que sur une catégorie de travailleurs, ce qui limite le nombre des inscrits et permet de mieux connaître chacun d'eux ensuite, parce que cette spécialisation permettra à la section d'avoir un champ d'investigation beaucoup plus vaste et mieux connu, en même temps en ce qui a trait aux employeurs éventuels. Il en résulte un avantage pour les salariés d'une part, qui auront plus de chance d'être pourvu d'un emploi répondant exactement à leur aptitude et pour les employeurs, qui s'en trouveront mieux servis.

Les sections professionnelles se généralisent dans les grands centres où elles fournissent d'heureux résultats. Le placement y est confié à des préposés choisis d'après leurs connaissances particulières dans la pratique de la profession dont ils ont mission de s'occuper et elles sont administrées sous le contrôle de la commission administrative de l'office par des commissions paritaires spéciales. Il est donc largement sacrifié au souci de la recherche des compétences dans l'organisation du placement.

#### § 4. Gérance des Offices de placement

Les Commissions administratives des offices sont les organes de contrôle dont l'existence et l'action sont indispensables pour assurer la marche correcte d'un service.

Il y a une Commission administrative de contrôle pour chaque bureau municipal<sup>1</sup> ou Office départemental<sup>2</sup>; ils ont une composition mitigée déterminée par le décret du 9 mars 1926, portant règlement d'administration publique à la loi du 2 février 1925. Composition mitigée comprenant des représentants de pouvoirs publics (préfets ou maires), des intéressés (patrons et ouvriers) et enfin du ministère du travail.

Les Commissions administratives présentent au préfet ou au maire toutes les propositions qu'elles jugent utiles relativement au développement et à l'organisation

1. Pour un Bureau municipal la Commission administrative est ainsi composée :

Un représentant du Conseil Municipal.

Un nombre égal de patrons et d'ouvriers dont le total ne peut être inférieur à huit.

Le Chef de l'Office régional de la main-d'œuvre ou son délégué et le Directeur de l'Office départemental ou de la Section de l'Office départemental de la circonscription duquel se trouve le bureau.

Le Chef du Bureau municipal, avec voix consultative, seulement.

2. Pour un Office départemental, la Commission administrative comprend :

Un représentant du Conseil général ;

Un nombre égal de patrons et d'ouvriers, dont le total ne peut être inférieur à 10.

Un représentant du Comité départemental des mutilés.

Le Chef de l'Office régional de la main-d'œuvre ou son délégué quand il n'est pas lui-même directeur de l'Office départemental de placement.

Le Directeur des Services agricoles, ou son délégué

L'Inspecteur départemental du Travail ;

Le Directeur de l'Office ;

Le Directeur des Services agricoles, l'Inspecteur du Travail et le Directeur de l'Office n'ont que voix consultative.

de l'office départemental ou du bureau municipal. Elle fixe le règlement de ces services sous réserve de l'approbation du préfet ou du maire. Elle présente au cours du premier trimestre de chaque année au préfet ou au maire un projet de budget des services et soumet à la session budgétaire du Conseil général ou du Conseil municipal un rapport sur le fonctionnement des bureaux ou offices dont elles ont la surveillance.

Les Commissions administratives sous l'autorité et le contrôle desquelles fonctionnent à la fois les offices publics de placement et, comme on le verra plus loin, les institutions publiques de secours contre le chômage ont donc un rôle particulièrement efficace à jouer dans une crise comme celle qui sévit en ces temps présents. Comprenant en nombre égal des représentants des employeurs et des employés leur compétence comme leur impartialité ne sauraient être mises en doute. Outre leurs attributions normales, les commissions peuvent fournir des suggestions et des avis éclairés qui permettront aux offices publics de placement d'exercer une action plus utile encore : Par exemple les Commissions pourront discuter des mesures propres à prendre pour favoriser le reclassement des chômeurs, ce qui pourra assurer à nombre d'entre eux des débouchés dans de nouvelles professions.

C'est ainsi que l'on a déjà réussi à renvoyer à la terre un certain nombre de chômeurs industriels qui étaient d'anciens ouvriers agricoles.

Les commissions sont chargées d'aborder une série de problèmes dont elles devront chercher les solutions prati-

ques ; c'est ainsi qu'elles se préoccuperont d'éviter l'introduction des spécialistes étrangers, que nous sommes encore contraints de faire venir du dehors pour certains travaux spéciaux, en favorisant la formation de spécialistes français susceptibles de les remplacer. Enfin, d'une façon générale, elles devront favoriser le passage des chômeurs des professions encombrées dans celles où l'activité se développe ou se maintient.

Pour la solution de tels problèmes, il faut la collaboration de l'élément patronal et de l'élément ouvrier, or cette collaboration existe précisément au sein des commissions administratives des offices publics de placement, ces dernières peuvent donc œuvrer utilement <sup>1</sup>.

## § 5. — Ressources des offices et bureaux publics de placement

### a) *Crédits inscrits aux budgets locaux.*

Les dépenses qu'entraîne le fonctionnement des bureaux publics de placement sont supportées par les villes en ce qui concerne les bureaux municipaux ; par les départements pour les offices départementaux avec le concours, le cas échéant, des principales villes. On voit même parfois une ville importante assurer le fonctionnement financier de l'office départemental et c'est

1. Une circulaire ministérielle en date du 6 septembre 1932. Recommande aux Préfets de veiller à ce que les Commissions paritaires des Offices publics de placement se réunissent bien au moins une fois par trimestre comme cela est prescrit par l'art. 8 du Décret du 9 mars 1926. — La même circulaire prie, en outre, les Préfets d'assister eux-mêmes en personne à ces réunions et d'y convoquer si possible des chefs des Offices régionaux.

alors le département qui alloue une subvention à la ville. C'est le cas du département de Vaucluse avec Nantes.

Les crédits inscrits aux budgets locaux pour assurer le fonctionnement des offices de placement subissent une augmentation constante parallèle au développement de ces offices <sup>1</sup>.

A ces crédits, viennent s'ajouter, pour la part des bureaux publics des subventions de l'Etat. C'est le ministère du travail qui dispense des subventions aux bureaux qui fonctionnent dans les conditions déterminées par le décret du 29 mars 1922.

Les conditions d'attribution des subventions imposées par le décret sont les suivantes :

Le fonctionnement de l'office ou du bureau doit être contrôlé par une commission paritaire.

Les bureaux municipaux doivent répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées et fournir les documents périodiques réclamés par les offices régionaux et l'office central.

D'autre part, les bureaux ne peuvent être subventionnés que s'ils ont effectué un certain nombre de placements.

Quant à la répartition des subventions aux bureaux publics de placement, elle a lieu chaque semestre, l'imputation de la dépense correspondante en est déterminée

1. Crédits inscrits aux budgets locaux depuis la loi du 2 février 1925 :

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| En 1925 ..... | 5.255 239 frs.  |
| 1926 .....    | 6.997.309 frs.  |
| 1927 .....    | 8.404.412 frs.  |
| 1928 .....    | 10.718.569 frs. |
| 1929 .....    | 10.035.076 frs. |

par la date de l'arrêté ministériel accordant les subventions.

Tous les ans, une commission est nommée par le ministre du travail pour fixer la répartition de la subvention accordée aux bureaux publics de placement. Cette commission est composée de parlementaires de hauts fonctionnaires du ministère des finances et du travail, de membres en nombre égal représentant le patronat et d'autres la classe ouvrière.

La subvention est déterminée, quant à son mode de calcul, d'après l'importance de la population du siège de l'office et d'après le prix de revient moyen des placements.

---

## CHAPITRE IV

### LES OFFICES REGIONAUX DE MAIN D'OEUVRE

---

#### § 1. — Généralités

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1918, le Ministère du Travail, afin de stimuler et de coordonner l'activité des offices locaux de placement a procédé à la création de plusieurs offices régionaux de la main-d'œuvre : de nos jours, il en existe sept : à Paris, Lille, Strasbourg, Lyon, Nantes, Toulouse, Marseille.

La nécessité se faisait sentir de placer entre les offices locaux et l'office central des organes exerçant d'une façon continue leur activité sur une région entière du territoire, autrement dit, sur une base territoriale, comprenant plusieurs départements et dont les limites fussent déterminées principalement par des considérations d'ordre économique géographique ou professionnel.

C'est qu'il y a lieu de considérer, en effet, que les industries sont plus souvent de nos jours organisées sur une base régionale que locale. La région, cadre plus large, se prête mieux pour considérer les excédents et les besoins de force de travail qui peuvent apparaître en certain de ses points : les ouvriers en surnombre dans

un endroit pourront trouver des emplois dans une autre partie de la région.

Les bureaux locaux, si utiles, dans leur ressort n'en sont pas moins dépourvus de toute vue d'ensemble ; ils se trouvent trop éloignés pour connaître certaines conditions régionales et locales, dont il importe de tenir compte. D'où la nécessité d'interposer entre les offices départementaux et l'office central les offices régionaux de la main-d'œuvre. L'étendue de la région permettra à ces offices d'envelopper une vue suffisamment large sur les tendances du marché du travail et, d'autre part, ils devront se tenir assez près, malgré tout, de leur cadre territorial pour exercer un contrôle efficace sur les bureaux locaux et pour pouvoir tenir compte des conditions locales susceptibles d'influer sur les possibilités d'un placement meilleur des chômeurs.

Les offices régionaux sont la transformation des organes de contrôle régional qui fonctionnaient avant 1918 pour la main-d'œuvre civile utilisée par le ministère de l'armement (à la différence des offices départementaux et des bureaux municipaux de placement, les offices régionaux sont des services d'Etat). Dépourvus de budget propre, ils fonctionnent à l'aide de crédits et le personnel en est nommé par le Ministre du travail.

Les attributions des offices régionaux sont complexes. Leur activité tend principalement à organiser méthodiquement le placement dans leur région si possible, mais ils jouent également un rôle de surveillance sur les offices de la hiérarchie inférieure.

## § 2. — Rôle des offices régionaux

Il conviendra donc d'examiner le rôle des offices régionaux de la main-d'œuvre en tant que ces offices représentent l'autorité centrale, puis en tant qu'autorité régionale en tant enfin qu'organismes de contrôle.

1. — Représentants de l'Etat : les Offices régionaux sont chargés de tous les rapports pouvant exister entre les offices départementaux et les bureaux municipaux. Ils leur donnent auprès des assemblées et des autorités locales l'appui du ministère. Ils réunissent toutes les informations sur les fluctuations du marché du travail et leurs chefs parviennent ainsi à posséder une vue d'ensemble sur le marché du travail de leur région, c'est là une vue qui, le plus souvent, fait défaut aux bureaux locaux et qui seule permet d'assurer la meilleure utilisation possible de la main-d'œuvre.

2. — En tant qu'agents locaux : les offices régionaux constituent, dans leur circonscription l'organe de compensation indispensable pour réaliser l'équilibre du marché régional de la main-d'œuvre ; le rapprochement des offres et des demandes d'emploi doit être recherché, sur place d'abord, dans un cadre territorial aussi restreint que possible et ce n'est qu'au cas où les demandes d'emploi n'ont pu, dans ce cadre, recevoir satisfaction qu'alors les ouvriers seront mis en rapport avec des employeurs à court de main-d'œuvre et dont l'exploitation est plus éloignée. Mais on recherchera toujours à opérer les placements des chômeurs le plus près possible de chez eux de façon

que cela n'entraîne aucune gêne pour les ouvriers eux-même et éventuellement pour leur famille.

L'office régional interviendra donc, toutes les fois que la compensation entre les offres et les demandes de travail n'aura pu s'opérer intégralement dans le cadre départemental. L'office régional intervient alors, pour rechercher les possibilités d'emploi qui s'offrent aux chômeurs dans les divers départements de sa circonscription tout en s'efforçant de limiter le plus possible les mouvements migratoires des travailleurs. Enfin, si la compensation n'a pu se faire non plus dans le cadre de la région, l'office régional s'adressera aux offices des autres régions et les migrations de chômeurs s'il y a lieu s'effectueront par les actions concertées des offices régionaux et de l'office central.

La préoccupation de stabiliser la main-d'œuvre apparaît donc comme un des principaux soucis caractérisant l'action des offices régionaux. Ils s'avèrent agents de liaison, organes de coordination entre les organismes de placements. Depuis que le parlement et le gouvernement s'efforcent d'encourager le retour à la terre ce qui représente une opération interlocale, les offices régionaux se sont montrés des agents efficaces pour faciliter ce mouvement.

**3. —** Enfin, les offices régionaux de la main-d'œuvre sont des organes de contrôle: ils assurent avec les commissions paritaires des offices, aux séances desquels ils participent le contrôle des opérations de ces offices. Ils contrôlent, en outre, les fonds publics de chômage et, pour cela, les agents des offices régionaux vont vérifier

sur place l'attribution des secours<sup>1</sup>. Eventuellement, ils réformeront les abus qui se produiraient et se rendront compte sur place des possibilités d'emplois des chômeurs.

Leur contrôle s'étend encore aux caisses syndicales et mutuelles de chômage<sup>2</sup>; ce contrôle consiste particulièrement dans la vérification de la sincérité des états transmis et chaque fois qu'un état paraît contenir des renseignements inexacts, le Ministre du Travail charge le chef de l'office régional dont relève la caisse intéressée d'aller examiner sur place la comptabilité de cette caisse.

L'utilité des offices régionaux de main-d'œuvre ressort avec évidence; ils constituent l'organisme de tutelle et de répartition et de contrôle, ils répondent donc à des besoins constants, sans eux les efforts locaux laissés à leur initiative ne seraient pas à même d'apporter une coordination nécessaire pour réaliser par le placement rationnel la régularité recherchée dans le marché du travail.

1. Cf., *infra*, les Fonds de Chômage.

2. Cf., *infra*, les Caisses Syndicales de Chômage.

---

## CHAPITRE V

### L'OFFICE CENTRAL DE LA MAIN D'ŒUVRE

---

L'office central de la main-d'œuvre est une institution dont la nécessité est apparue au cours de la guerre. Alors que l'organisation du travail était déjà réalisée chez les Anglais et en Allemagne, elle n'existait, chez nous, qu'à l'état embryonnaire, état résultant de la loi de 1904 : bureaux publics de placement dans les villes de plus de 10.000 habitants. Ces bureaux étaient d'abord trop peu nombreux et ils jouissaient en outre de trop faibles ressources pour pouvoir exercer une action sur la crise de chômage consécutive à l'ouverture des hostilités.

Les difficultés rencontrées pour procurer du travail aux chômeurs et aux réfugiés firent ressortir, dès octobre 1914, la nécessité de créer un office central qui, géré d'abord par le ministère de l'intérieur et du travail puis à partir de juin 1915 exclusivement par ce dernier département, fut chargé d'assurer le placement direct des ouvriers sans emploi, avec la coopération des services de placement créés à Paris par les grandes associations patronales ou par les associations privées.

Mais, vite on se rendit compte que le placement par un organe central qui ne peut assurément pas entretenir

des rapports immédiats avec l'employeur et le chômeur, ne saurait guère conduire à des résultats bien positifs ; c'est une nécessité technique en effet que le service de placement soit le plus possible rapproché des parties qu'il doit mettre en rapport. Les bureaux municipaux avaient bien été institués depuis 1904 dans les communes de 10.000 habitants et plus, mais la loi n'était pas toujours et partout respectée ; il manquait, en outre, à ces bureaux une impulsion venant d'un organisme central et directeur ; impulsion résultant surtout du fait que l'organe directeur fait connaître aux bureaux municipaux qui ont les chômeurs, les bureaux minicipaux qui ont des offres d'emploi à satisfaire. Mais ce rôle de compensation, prévu à l'origine pour être celui de l'office central, n'était pas celui qui convenait à un tel organisme ; il convenait mieux que ce rôle fut rempli par les offices départementaux et régionaux de placement, qui furent créés dans la suite, chaînons intermédiaires entre les bureaux municipaux et l'office central ils se prêtaient mieux à cette tâche de compensation, car c'est une nécessité technique, en matière de placement, que les différents organismes qui y pourvoient soient entre eux étroitement liés et le plus près possible des théâtres des opérations.

Le développement des offices départementaux et régionaux permit à l'office central de jouer un rôle normal qui incombe à toute direction, à savoir de constituer un organe de centralisation et de contrôle général des opérations de recrutement et de placement, effectués par les organes subordonnés.

L'office central recueille et centralise les renseigne-

ments statistiques qui permettent d'établir « le Bulletin du marché du travail » inséré chaque semaine au *Journal Officiel*. Il exerce un contrôle permanent, assure par là l'unité de fonctionnement et coordonne les efforts ces offices locaux de placement public dans le sens des indications données par le ministère du travail. Il est, en outre, chargé du contrôle de la délivrance des secours et facilités de transports accordés aux chômeurs, placés par les soins des offices publics de placement et assure le remboursement des transports ainsi effectués aux réseaux de chemins de fer.

---

## CHAPITRE VI

### CONCLUSION SUR NOTRE ORGANISATION DU PLACEMENT PUBLIC GRATUIT

---

Telle apparaît dans son économie générale l'organisation du placement public en France. Mais notre pays n'est pas seul à avoir organisé semblable réseau d'organes pourvoyant au placement des chômeurs. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, comportent à cet égard les mêmes offices locaux régionaux et centraux, chacun d'eux ont les mêmes attributions que les organismes qui leur correspondent chez nous et ils fonctionnent dans le même esprit de coordination que ceux de notre pays. C'est là, il faut le remarquer, une division du travail qui correspond à la nature même des choses puisqu'elle s'est imposée spontanément partout de la même manière sans qu'il y ait eu concert préalable.

Dans le désir de réaliser dans un cadre territorial plus étendu que celui de la nation, la jonction des efforts tentés, dans le but de réaliser une meilleure répartition du travail, des pourparlers ont été entrepris sur le plan international pour que les puissances possédant une organisation analogue du placement public des travailleurs puissent, le cas échéant, se rendre de mutuels services.

Aux termes de la convention votée à la conférence de Washington, la France avec d'autres puissances s'engageaient à créer ou à maintenir sous le contrôle de l'Etat des organisations de placement public gratuit. La Convention de Washington a été ratifiée par 24 Nations et depuis quinze ans de grands progrès ont été réalisés.

Après cet exposé général sur l'organisation du placement on est en droit de se demander si tant d'efforts accomplis apportent les résultats heureux escomptés.

Il est indiscutable que le placement régularise le marché du travail, car il assure une meilleure distribution de la force de travail, mais il faut reconnaître aussi que le placement demeure impuissant à décongestionner, dans tous les cas, le marché du travail et que vis-à-vis du chômage, le placement reste un remède peu efficace, en raison même des circonstances.

D'une part, en effet, en période économique normale, alors que l'offre d'emploi se trouve sensiblement égale à la demande de travail, les chômeurs pour la plupart ne s'adresseront pas pour trouver un emploi aux bureaux ou offices de placement gratuit. Ils préféreront garder leur liberté de choix, certains qu'ils sont de trouver eux-même à bref délai, par leurs propres moyens de recherches, un embauchage à leur convenance.

Le rôle des organes de placement se trouvera donc, en fait, diminué d'autant.

D'un autre côté, en période de crise économique provoquant un chômage massif et généralisé, les organismes de placement ne sont plus en mesure de remplir leur rôle car ils sont amputés de l'une des deux jambes qui leur

sont nécessaires pour marcher à savoir la demande de travail et l'offre d'emploi. Or, en période de chômage généralisé, les demandes de travail sont innombrables et les offres d'emplois nulles. Donc, absence de la contrepartie indispensable au fonctionnement du placement.

Mais le chômage endémique est, lui-même, assez grave pour mériter d'être traité toujours plus méthodiquement ; des réformes utiles et des mesures complémentaires, sur certains points, apparaissent désirables.

C'est ainsi qu'on pourrait souhaiter se voir se généraliser une prescription qui depuis 1920 existe en Allemagne. Cette prescription oblige les employeurs à notifier à l'avance aux autorités publiques, leur intention de suspendre ou d'arrêter totalement ou en partie seulement l'activité de leurs entreprises et de congédier par suite une partie du personnel.

Grâce à l'obligation où se trouvent les chômeurs indemnisés de s'inscrire aux services publics de placement, la demande de travail est facilement connue. Par contre, on peut déplorer, qu'il n'en soit pas de même des employeurs cherchant du personnel, cela faciliterait la tâche des organes de placement. En Italie, le principe de la déclaration obligatoire des offres d'emploi commence à se faire jour.

Enfin, ne pourrait-on pas faire entrer dans les attributions normales des services de placement, la mission de signaler en temps utile à l'attention des autorités publiques l'opportunité de suppléer au ralentissement de l'emploi dans les entreprises privées par un développement correspondant et passer des entreprises de la

collectivité ? Certains pays, comme le Japon, vont jusqu'à confier aux services de placement le soin d'entreprendre des travaux publics. Sans aller jusque là, l'on pourrait recommander cette autre formule adoptée par certains pays, qui consiste en ce que les services de placement favorisent les groupements des chômeurs en coopératives de main-d'œuvre qui créent ainsi des possibilités d'emploi.

Ces considérations font ressortir que ce n'est pas seulement en France qu'il est apparu que le placement constituait un remède permanent contre le chômage mais bien dans toutes les grandes puissances. Celles-ci ne sauraient trop se prémunir, en effet, contre ce mal redoutable qu'est le chômage, mal qui les frappe d'autant plus durement qu'elles étaient précédemment plus prospère. Mais, il serait puéril de penser qu'une organisation du placement, si bien conçue fut-elle, puisse constituer un remède suffisant contre le chômage : il est constant, en période de crise économique et fréquent, en période normale que les chômeurs inscrits aux bureaux et offices de placement aient à attendre assez longtemps avant d'être pourvus d'un emploi. Or pendant cette période d'attente, il convient que le chômeur ait les moyens de subsister lui et sa famille. Le placement n'exclut donc pas un autre genre d'assistance aux chômeurs, une assistance matérielle soit en nature soit en argent. C'est la question des allocations aux chômeurs involontaires dont les divers organismes dispensateurs vont être envisagés maintenant.

---



DEUXIEME PARTIE

---

**Les organismes qui pourvoient  
à l'assistance des chômeurs et les moyens  
d'assistance**



## CHAPITRE PREMIER

### GENERALITES

Des dernières considérations sur le placement public, il ne faudrait pas conclure que le placement constitue en fait un remède de peu de valeur parmi les divers moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour venir en aide aux chômeurs.

Le tableau suivant extrait du *Bulletin du Ministère, du Travail* indiquant le nombre de placements effectués par nos offices en fait foi !

| NATURE DU PLACEMENT            | NOMBRE DE PLACEMENTS EFFECTUÉS |        |                               |        |                               |        |
|--------------------------------|--------------------------------|--------|-------------------------------|--------|-------------------------------|--------|
|                                | 2 <sup>e</sup> trimestre 1931  |        | 1 <sup>e</sup> trimestre 1932 |        | 2 <sup>e</sup> trimestre 1933 |        |
|                                | Hom.                           | Fem.   | Hom.                          | Fem.   | Hom.                          | Fem.   |
| Placements locaux :            |                                |        |                               |        |                               |        |
| A demeure .....                | 66.545                         | 45.027 | 59.583                        | 36.687 | 59.801                        | 39.573 |
| En extra .....                 | 31.627                         | 20.424 | 25.671                        | 13.141 | 29.306                        | 15900  |
| Dockers .....                  | 121.518                        | —      | 112.053                       | —      | 114.015                       | —      |
| Total des placements locaux .. | 219.690                        | 69.451 | 197.307                       | 49.828 | 203.122                       | 55.4h  |
| Placements interlocaux .....   | 40.133                         | 9.227  | 24.604                        | 5.416  | 33.705                        | 7.766  |
| Total général .....            | 259.823                        | 74.678 | 221.911                       | 55.244 | 236.827                       | 63.239 |

A un autre point de vue, notre organisation du placement public joue un rôle de la plus haute importance dans

notre système français d'assistance aux chômeurs, car il en constitue comme la clef de voûte.

En effet, la réglementation des institutions de secours contre le chômage, en ce qui concerne du moins les institutions recevant les subventions du Fonds National de chômage, associe intimement les organismes de placement au fonctionnement de celles-ci. Auprès de chaque fonds de chômage doit fonctionner un office public de placement ou une section de l'office départemental de placement.

C'est, en outre, la Commission de l'Office public de placement de la localité où l'institution de secours à son siège qui donne généralement son avis sur l'admission la suspension ou la suppression du secours, c'est elle qui organise le contrôle de l'attribution des secours et de l'état de chômage des bénéficiaires.

L'assistance aux chômeurs involontaires est assurée, en France, par une série d'institutions différentes, ce qui fait dire souvent que notre organisation de l'assistance aux chômeurs « est faite de bribes et de morceaux ». Nous n'avons pas, en effet, pour le chômage, comme pour le placement public une institution centralisée et s'irradiant dans les diverses parties du territoire, mais, ici, nous constatons une variété d'organismes bien différents dans leur origine et leur conception, sinon dans leur but.

Cet état de chose s'explique, on le verra, par l'histoire de chacune de ces institutions nées au fur et à mesure des besoins, au gré des crises, pourrait-on dire. En cette matière, comme en bien d'autres domaines, l'initiative privée a ouvert la voie vers cette nouvelle branche de

l'assistance publique, en créant les premières institutions destinées à couvrir le salarié contre les risques d'un chômage involontaire. Bientôt des collectivités publiques et l'Etat sont entrés dans la même voie ; chacun créant, développant aidant l'autre, on est arrivé à se trouver en présence de cette organisation composite qui caractérise notre système français d'assistance publique aux chômeurs involontaires.

Dans notre système, l'on va donc rencontrer des organismes dûs à l'initiative privée ; ce sont les Caisses de chômage créées par des syndicats de salariés ou des sociétés de secours mutuels elles jouent le rôle de caisses d'assurance facultatives contre le chômage involontaire et fonctionnent au profit de leurs seuls adhérents. A côté d'elles, on trouvera des institutions publiques d'assistance aux chômeurs. Ce sont les fonds de chômage créés par les départements et les communes, en vue de venir en aide aux chômeurs involontaires résidant dans ces localités. Enfin, nous verrons intervenir aussi, dans cette lutte contre la misère, engendrée par le chômage, les organes de l'assistance générale, bureaux d'assistance ou de bienfaisance, qui viendront épauler, dans leur effort et en période de crise aiguë de chômage, les organismes spécialisés.

A première vue, ces trois séries d'organismes fonctionnent non seulement concurremment, mais encore sans lien de dépendance les uns envers les autres.

Pourvues de ressources financières très inégales, et souvent mal ajustées à leurs besoins, si l'Etat n'y mettait la main, ces institutions ne constitueraient ensemble

qu'une piètre organisation d'assistance aux chômeurs sans l'intervention des pouvoirs publics. Ceux-ci, tout en respectant l'indépendance de chaque organisme, ont fait de ces pièces détachées un bloc homogène puissant et dirigé.

Le législateur a réalisé cette unité désirable par le procédé de la subvention. Subvention conditionnée à l'obligation pour les organes distribuant l'assistance aux chômeurs, de se soumettre à certaines règles et à rédiger leurs règlements en accord avec les prescriptions de statuts types dressés par l'autorité centrale.

Ainsi, grâce à la subvention, une solidarité financière a été créée entre l'Etat et les divers organes ; solidarité financière marchant de pair avec une uniformisation de ces organes puisqu'en retour de l'aide financière qu'ils recevaient de l'Etat ces organismes d'assistance aux chômeurs devaient respecter un statut et se plier à certaines obligations. Deux catégories bien définies d'organismes apparaissent dès lors : les caisses de chômage et les fonds de chômage.

Sans aller plus avant, on est en droit de se demander les raisons pour lesquelles la subvention de l'Etat est arrivée, en notre matière, à un résultat si complet ?

C'est que la subvention de l'Etat s'adresse à des organes pauvres et ensuite, parce qu'elle peut-être très importante<sup>1</sup>.

Elle s'adresse à des organismes pauvres :

Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un rapide coup

1. Elle peut atteindre jusqu'à 90 % des secours alloués.

d'œil sur les organismes et leurs ressources propres ; on constatera qu'en effet, laissés à leurs seules ressources, ils seraient le plus souvent dans l'impossibilité d'allouer aux chômeurs les secours qu'ils se proposent.

Considérons les caisses de chômage, celles-ci sont alimentées par les cotisations de leurs membres qui sont des salariés. Il en résulte que les cotisations individuelles provenant de prélèvements sur des salaires ne peuvent être que d'un faible montant. Voici donc une première limitation naturelle imposée aux ressources des caisses. Une autre cause de la faiblesse financière des caisses réside dans le nombre souvent restreint de leurs affiliés : la classe ouvrière, en effet, répugne plus que toute autre à verser des cotisations, peut-être est-ce parce que celles-ci la grèvent davantage ; de plus, elle se révèle assez imprévoyante : en période économique normale, elle ne pensera pas toujours à s'assurer, en s'affiliant à des caisses, contre le risque d'un chômage éventuel<sup>1</sup>.

Quant aux fonds de chômage, ils souffrent de la même exiguïté dans leurs ressources financières. Si les caisses de chômage n'ont à venir en aide qu'à leurs membres, les fonds de chômage ont pour but de secourir tous les chômeurs involontaires résidant sur le territoire du fonds. Pour secourir ces chômeurs dont le nombre peut rapidement devenir très élevé à un moment donné, les fonds ne disposent comme ressources propres que des crédits votés par les collectivités créatrices du fonds : département ou commune. Or chacun sait combien sont

2. Sur une masse de 11 millions 1/2 de salariés existant en France le nombre d'adhérents à des caisses de chômage ne dépasse guère 175.000.

déjà à l'étroit les budgets locaux, pour faire face à leurs dépenses normales et combien peu élastiques sont leurs ressources ; il ne peut donc s'agir pour la dotation annuelle des fonds de chômage que de crédits très limités.

Les subventions accordées par l'Etat constituent donc un appoint dont ne peuvent pratiquement pas se passer ces organismes naturellement exangues ou démunis. La presque totalité d'entre-eux possèdent, en conséquence, des règlements en accord avec les statuts types posés par les pouvoirs publics de façon à pouvoir bénéficier des subventions sitôt que l'envergure du chômage existant leur ouvre ce droit.

Le montant des subventions, servies de la sorte par l'Etat, arrive à constituer une très lourde charge sociale dans une période de crise de chômage comme celle que nous traversons. Au mois de novembre 1932, le ministre du travail déclarait à la Chambre, que, depuis 1930, les pouvoirs publics avaient distribué plus d'un milliard aux chômeurs. En 1931, l'Etat a versé pour sa part plus d'un demi-milliard aux seuls fonds de chômage. On ne saurait, en cette matière, reprocher à l'Etat de négliger les chômeurs. Certes, il est nécessaire de les secourir ; mais encore ne faut-il pas aller trop loin et prendre garde aux mesures d'assistance qui, dispensées trop largement n'aboutiraient qu'à accroître le chômage et iraient ainsi à l'encontre de leur objet.

---

## CHAPITRE II

### LE FONDS NATIONAL DE CHOMAGE

---

La source d'où proviennent les subventions de l'Etat aux institutions qui viennent en aide aux chômeurs est un crédit voté annuellement dans la loi de finances et inscrit au budget du Ministère du Travail. Le crédit, où sont puisées les subventions, est le « Fonds National de chômage ».

L'histoire du Fonds National de chômage est intéressante, car elle est intimement liée à l'histoire sociale des premiers jours de la guerre et montre combien, lorsque l'on crée une institution, qu'il est impossible de prévoir même son plus proche devenir.

La déclaration de la guerre, provoqua dans le cœur de tous les Français un fort bel élan de générosité et de solidarité et ce fut tout en leur honneur ; mais comme l'a fort bien dit M. Héreil<sup>1</sup>, la guerre « fit naître le règne des allocations et des dépenses improductives ». Ce sont, d'abord, les allocations militaires aux familles des mobilisés bientôt suivies par un autre élan généreux, de la part de certaines municipalités qui décident de verser une

1. Thèse, Paris, 1932

indemnité semblable aux familles des chômeurs victimes de la mobilisation générale qui a entraîné la fermeture de nombreux établissements. La Commune de Puteaux créa le premier fonds de chômage municipal en France le 2 août 1914.

Si bel exemple de solidarité ne pouvait constituer qu'une invite aux pouvoirs publics de prendre, eux aussi, leur part à cette grande œuvre d'assistance mutuelle. Dès le 20 août 1914, une circulaire intervient qui, entre autres dispositions favorables aux chômeurs, annonce la création « d'un Fonds National de chômage » qui alimentera par des subventions les fonds que créeront les départements et les municipalités pour distribuer des secours à leurs chômeurs involontaires. Les municipalités, pour ce faire, doivent compter une population d'au moins 10.000 habitants. Le décret du 9 janvier 1915 autorisa, dans la suite, la création de fonds autonomes pour des villes comptant 5.000 âmes.

Dans l'esprit de ses fondateurs, en 1914, « le Fonds National de chômage a été expressément constitué pour atténuer les conséquences du chômage résultant de la mobilisation générale » et non celui dont la cause résidait dans le « jeu habituel des conditions économiques ». Une circulaire du 8 décembre 1914 précisait : « en constituant le Fonds National de chômage, le gouvernement ne s'est pas proposé de créer une institution permanente et de résoudre le problème de l'intervention de l'Etat dans la lutte contre le chômage ».

On voit combien était ferme l'intention des pouvoirs publics en ouvrant, au budget du Ministère du Travail,

un nouveau chapitre de n'instaurer, avec le Fonds National de chômage, qu'une institution de circonstance, une passerelle « ad hoc » pour franchir un passage difficile. Or le passage difficile a été franchi, mais la passerelle est, non seulement, demeurée mais elle s'est changée en un véritable pont aux dimensions décuplées et qui, depuis quinze ans, paraît devoir être, de plus en plus, indispensable à la vie économique et sociale du pays.

De nos jours, le Fonds National de chômage est le support non seulement des caisses de chômage subventionnées, organisées par le décret du 9 septembre 1905 et des fonds de chômage organisés par le décret du 28 décembre 1926, mais de toutes les institutions satellites à ces deux pièces maîtresses de notre organisation de l'assistance aux chômeurs involontaires. La même phrase sacramentelle « pourront participer aux subventions du Fonds National de chômage dans les conditions... » vient, en effet, vivifier presque toutes les institutions créées pour venir en aide aux chômeurs tant par les groupements privés que publics. Le Fonds National de chômage verse ainsi des subventions aux diverses caisses et aux fonds de chômage, il va même jusqu'à subventionner certaines communes en raison des salaires qu'elles versent aux chômeurs employés par leurs soins dans des travaux municipaux de chômage.

### § 1.—Fonctionnement du Fonds National de chômage

Le Fonds National de Chômage est un crédit, un crédit évaluatif, rien de plus. Il n'y a pas une adminis-

tration proprement dite chargée de gérer le fonds National de chômage. L'opération de calcul des subventions est l'œuvre des services compétents du Ministère du Travail et de l'Office national de la main-d'œuvre ; elle est faite à l'aide des « états » c'est-à-dire des listes des bénéficiaires et des secours alloués, transmis par les organes appelés à recevoir les subventions. La subvention de l'Etat — car le fonds national de chômage c'est en fait l'Etat, le trésor public — ne consiste donc pas en une somme fixée forfaitairement pour chaque caisse ou chaque fonds de chômage pour une période déterminée, mais elle consiste en une allocation proportionnelle à l'activité de l'organisme subventionné. La subvention intervient donc après coup ; c'est-à-dire que les collectivités intéressées doivent faire l'avance des fonds nécessaires pour secourir les chômeurs pendant une période donnée<sup>1</sup> avant de recevoir la subvention qui les remboursera dans une proportion plus ou moins large de leur dépense d'assistance aux chômeurs.

La procédure, qui permet de verser les subventions aux organismes d'assistance aux chômeurs, comporte une série d'opérations qu'il est intéressant d'énumérer car elle montre tout l'enchaînement du mécanisme de cette répartition :

1° Etablissement des états, chiffre des opérations effectuées (nombre des chômeurs secourus, journées indemnisées etc...) par chaque organe d'assistance.

1. Cf., p. 116. Les mesures prises par le Gouvernement pour que cette avance soit aussi réduite que possible. Voir, notamment, les dispositions de la circulaire du 19 janvier 1932 autorisant « la délégation provisionnelle » qui permet au Préfet de mandater la subvention du Fonds National de Chômage dès la réception du texte de l'arrêté ministériel.

2° Transmission de ces états récapitulatifs à la préfecture.

3° Vérification matérielle des états par le bureau compétent de la préfecture, visa du Préfet.

4° Transmission à Paris à l'administration centrale.

5° Vérification des états transmis par l'administration centrale, vérification du point de vue réglementaire, demandes éventuelles de renseignements complémentaires et d'éclaircissements.

6° Préparation de l'arrêté accordant la subvention.

7° Engagement de la dépense.

8° Décision du ministre.

9° Ordonnancement.

10° Mandatement du Préfet.

Le document qui sert de base à la détermination de la subvention du Fonds National de chômage, c'est donc l'état récapitulatif des opérations de l'organe d'assistance, pendant une période déterminée. Le Fonds National de chômage est le compte-courant où l'on puise les subventions ainsi calculées.

Le système des subventions servies par le fonds national de chômage apparaît d'une grande souplesse puisqu'il maintient toujours une proportion entre l'importance de la subvention et l'activité de l'organisme considéré. La subvention croît même en importance à mesure que le nombre des chômeurs à secourir devient plus important lui aussi : de sorte que le fonds national de chômage s'il fait office de volant d'entraînement fait aussi office de volant régulateur en permettant aux caisses et aux fonds, grâce à ces subventions propor-

tionnelles et progressives qu'il accorde, de pouvoir continuer à fonctionner normalement alors même que le nombre des chômeurs est élevé.

Le Fonds National de chômage est inséparable maintenant de la vie de nos organes d'assistance aux chômeurs ; il ne pourrait être supprimé étant le nœud vital d'un système qui, conçu dans le cadre local, n'est alimenté que d'une façon insuffisante par les cotisations des membres adhérents ou les ressources toujours maigres des budgets locaux.

Il est juste enfin que l'Etat, qui y est intéressé au premier chef, apporte à cette branche de l'assistance une large contribution. Il n'y aurait pas de raison pour ne pas trouver ici, comme pour l'assistance générale, cette collaboration toujours féconde de l'Etat, des collectivités publiques et des initiatives privées.

---

## TITRE PREMIER

---

### LES CAISSES DE CHOMAGE

---

#### § 1. — Historique

Les caisses de chômage sont créées pour le plus grand nombre par des syndicats de salariés et des sociétés de secours mutuels ; rares demeurent celles qui sont dues à l'initiative de certains patrons ou qui sont fondées par des départements, communes ou sections de commune ces caisses se proposent, en leur attribuant des secours en argent, de venir en aide à leurs membres lorsque ceux-ci se trouvent atteints par le chômage. Elles sont subventionnées par l'Etat, lorsqu'elles satisfont aux conditions posées par le décret du 9 septembre 1905 modifié dans le détail de ses dispositions un grand nombre de fois depuis cette date mais qui demeure la charte des caisses de chômage subventionnées.

Quant aux rares caisses, dont les statuts ne sont pas conçus dans le cadre du décret de 1905 elles ne bénéficient pas des subventions de l'Etat ; ce sont des orga-

nismes purement privés, libres, se gérant, comme elles l'entendent, restant en dehors de tout contrôle et de toute réglementation administrative, elles ne nous intéressent donc pas dans cette étude. Elles sont d'ailleurs en nombre très restreint et leur action très limitée passe pratiquement inaperçue.

Les premières caisses de chômage furent créées, dès le lendemain de la loi du 21 mars 1884, sur les syndicats professionnels par les ouvriers syndiqués de l'industrie du livre.

En 1902, l'Office du travail après avoir procédé à une enquête, déclarait qu'il existait en France 310 caisses de chômage.

Par le décret du 9 septembre 1905, les pouvoirs publics montraient, pour la première fois, qu'ils entendaient encourager ces institutions et collaborer d'une façon permanente avec les initiatives privées dans cette nouvelle branche de l'assistance. Ils fixaient un statut type auquel devaient se conformer les caisses de chômage, désirant bénéficier des allocations offertes par le trésor public.

Les caisses de chômage ainsi encouragées, on pouvait croire qu'elles allaient se multiplier, en nombre et en importance, et devenir la clef de voûte de notre système d'assistance aux chômeurs.

A cette époque, en effet, les caisses de chômage étaient les seuls organismes pourvoyant au placement des travailleurs et se présentaient comme des institutions d'une très heureuse conception <sup>1</sup>.

1. Il est intéressant de signaler une tentative faite à cette époque,

On est étonné de ne plus compter en 1925 que 128 caisses de chômage; il est vrai que cette diminution numérique ne prouverait rien, à elle seule, car il s'est produit depuis 1905 des fusions et des concentrations de caisses par le canal des fédérations professionnelles. Au lieu d'une poussière de petites caisses locales, on se trouve en présence de caisses généralement importantes, c'est ainsi qu'à elles seules quatre caisses nationales des industries du livre et de la métallurgie divisées en un certain nombre de sections locales groupent autant de membres que le grand nombre de petites caisses locales disséminées sur l'ensemble du territoire.

Malgré le développement de l'esprit syndicaliste et mutualiste, malgré les encouragements de l'Etat, l'institution des caisses de chômage n'a pas eu la fortune que l'on aurait pu penser au début de ce siècle.

Du côté de l'industrie ouvrière cette institution, nous l'avons vu, pêche par faiblesse financière et imprévoyance; du côté patronal elle rencontre d'autres obstacles.

Les patrons dont les industries se trouvent déjà très

par des initiatives privées pour combattre le chômage, mais dans une autre orientation que vers celle de la création de caisses syndicales ou mutuelles. Cette tentative a d'ailleurs échoué :

Vers 1910, les efforts de certains groupements privés avaient paru se diriger vers la création d'ateliers de production à l'intention des chômeurs. Ces ateliers devaient être gérés par les Syndicats ouvriers et n'occuper que des chômeurs (Cf., Cagninacci 1910, *Le Chômage Causes et Remèdes*). Mais il apparut bien vite que c'était là un remède d'une efficacité bien douteuse et surtout d'une application bien difficile; on sait, en effet, à quels obstacles économiques se heurtent déjà les sociétés ouvrières de production y ajouter la condition de l'emploi exclusif de chômeurs est rendre la chose quasi impossible.

Selon M. Mage (cf., Mage 1912. « *La possibilité de l'assistance contre le chômage* ») quelques ateliers de ce genre auraient cependant fonctionné en France. Il cite : L'atelier du syndicat mixte de l'aiguille ouvert pour combattre le chômage dans l'industrie du vêtement.

lourdement grévées par des charges fiscales et sociales se refusent à augmenter encore ces charges en prenant l'initiative de créer des caisses de chômage au profit de leurs salariés.

Les caisses patronales de chômage sont l'exception <sup>1</sup>. La puissante fédération de la métallurgie s'est toujours montrée hostile à l'idée même d'une assurance patronale contre le chômage. A ses yeux, la seule tactique rationnelle de défense contre le chômage, en période de crise, résiderait dans la réduction de la production, concertée entre les chefs d'industrie et le personnel. C'est ainsi, ajoute-t-elle, que lors des deux crises de 1920 et 1927 la métallurgie française a évité presque complètement le chômage en travaillant au ralenti <sup>2</sup>

En 1925, c'est-à-dire en période économique normale, les caisses de chômage auraient réparti 45.000 francs en secours à leurs chômeurs et groupaient un effectif total de 127.000 membres. Or, il y a en France 11 millions et demi de salariés, ce qui représente une proportion de un salarié sur cent affiliés à une caisse de chômage. Actuellement, en 1933, le nombre des caisses de chômage

1. Citons cependant parmi ces dernières la Caisse de chômage de la Société de Saint-Galmier (Source Badoit) et celle de la Société des filatures de l'Est, à Lunéville. Ces deux Caisses fonctionnent sous la forme de groupements mutualistes gérés par les ouvriers eux-mêmes mais largement subventionnées par la société. Les indemnités de chômage sont variables et en rapport avec les disponibilités de la Caisse et la durée du manque de travail. Nous sommes ici en présence d'organismes libres fonctionnant par leurs propres ressources et restant en dehors de la réglementation du Décret de 1905.

2. Cet exemple qui milite en faveur de la thèse de la réduction de la journée de travail pour parer au chômage permanent émane de représentants d'une industrie où ne l'oublions pas, le machinisme est très développé ce qui rend la thèse très admissible.

est de 1153 et elles groupent avec peine 200.000 membres <sup>1</sup>.

**§ 2. — Création des caisses de chômage. —  
Différentes sortes de caisses prévues par le décret  
du 9 septembre 1905**

La création de caisses de chômage subventionnées (les seules qui nous intéressent dans cette étude) pour simple qu'elle soit, exige quelques formalités :

Délibération de l'assemblée générale du groupement intéressé ; élaboration des statuts de la caisse ; approbation de ceux-ci par le ministre du travail. C'en est qu'après que ces formalités ont été remplies, que les cotisations ont été régulièrement versées par les membres de la nouvelle caisse, que des secours ont été distribués et que les dépenses entraînées par l'allocation de ces secours ont été relevées sur un « état » et transmises à l'administration par la direction de la caisse, que la subvention de l'Etat pourra être accordée. Encore faut-il observer qu'aux termes de l'art. 5 du décret du 9 septembre 1905,

**3. Effectif des Caisses de chômage depuis 1913.**

| Années     | Nombre total d'affiliés groupés<br>par les Caisses. |
|------------|-----------------------------------------------------|
| 1913 ..... | 51.298                                              |
| 1918 ..... | 16.984                                              |
| 1919 ..... | 50.000                                              |
| 1925 ..... | 127.000                                             |
| 1927 ..... | 191.000                                             |
| 1928 ..... | 187.000*                                            |
| 1932 ..... | 195.000                                             |

\* diminution par suite de concentration de petites caisses en caisses fédérales.

modifié par le décret de 1912, les caisses n'ont droit aux subventions de l'Etat qu'après avoir fonctionné pendant 6 mois. Une exception à cette règle n'a été admise que par le décret du 7 février 1928 à la condition que lors de leurs créations les caisses nouvellement créées reçoivent de l'organisation dont elles dépendent une somme représentant au moins le montant de six mois de cotisation des adhérents.

Notons en passant qu'un taux de subvention plus élevé est prévu pour les caisses groupant plus de 1.000 membres et fonctionnant dans trois départements au moins. Il est préférable, par suite et lorsque cela est possible, que les caisses de chômage soient créées par des fédérations plutôt que par des syndicats.

Un certain espace de temps s'écoulera donc, le plus souvent, entre le moment de la création de la caisse de chômage et celui de l'approbation de son règlement et le moment où elle commencera à recevoir la subvention de l'Etat.

On conçoit dès lors, qu'à l'inverse des fonds de chômage, les caisses de chômage doivent se créer en période de prospérité, au moment où le chômage n'existe pas, où les salaires sont normaux et où les cotisations sont facilement et régulièrement versées par les adhérents. — Inutile d'insister sur l'intérêt moral qui s'attache à ce que les travailleurs bénéficient en cas de chômage, pour avoir été prévoyants, d'allocations auxquelles ils se sont acquis des droits par leurs propres cotisations. — Il est mal aisé pour les caisses de chômage de se fonder à l'aurore d'une crise économique, car elles

manqueront le plus souvent leur but ; elles entreront en action avec un retard et au surplus elles ne pourront que difficilement fonctionner car le montant des secours alloués est alors très supérieur au montant des cotisations encaissées et les caisses ne peuvent continuer à fonctionner que si elles disposent de réserves importantes. Or, ces réserves ne peuvent être constituées que pendant les périodes d'activité normale au cours desquelles le montant des cotisations encaissées est généralement très supérieur au montant des secours. Les périodes d'activité normale sont en conséquence les plus favorables à la création des caisses de secours, par les groupements ouvriers.

Dans son art. 2 le décret du 9 septembre 1905, distingue quatre catégories de caisses auxquelles éventuellement l'Etat accordera des subventions, ce sont en premier lieu :

« Les caisses composées de membres exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés à condition que le nombre des membres soit de 100 au minimum ».

2° les « Caisses locales composées par les précédentes et comprenant au moins 50 membres à condition qu'elles soient subventionnées par les communes ou les départements ».

3° Les caisses qui dans les communes de moins de 50.000 habitants « sont composées de membres appartenant à diverses professions à condition qu'elles soient subventionnées par les communes ou les départements

et comprennent au moins 50 membres » — ici apparaît la solidarité financière qui lie en matière d'assistance les finances locales et les finances de l'Etat en même temps que le souci de soulager les finances locales.

4° Enfin bénéficiant des subventions de l'Etat les « caisses organisées en vue des secours de route par des unions d'associations et alimentées par les cotisations globales de chaque association adhérente à condition que les ressources normales de ces associations soient constituées par les cotisations de leurs membres ».

Tels sont les différents types de caisses de chômage prévus dans le décret du 9 sept. 1905. Mais par suite de la crise économique qui sévit depuis 1930, d'autres caisses de chômage aux buts spécialisés ont pris naissance. Elles ont nécessité l'élaboration de statuts spéciaux répondant plus parfaitement à leur objet. Ces statuts élaborés par le ministère du travail et approuvés par le ministre, confèrent comme de juste à ces caisses, le droit de bénéficier, elles aussi, aux subventions du Fonds National de chômage. Le décret de 1905 n'a donc pas une portée générale, il n'est pas la charte de toutes les caisses de chômage subventionnées. Ces caisses spéciales et nouvelles se rattachent, en effet, à des professions dont les règles particulières où les caractères originaux qu'y revêt le chômage ne permettent pas d'appliquer les prescriptions du décret du 9 septembre 1905. Tel est le cas pour les caisses des marins et des dockers, pour celles des travailleurs indépendants, pour les caisses de secours aux chômeurs partiels. Ces caisses seront étudiées après celles qui relèvent du décret de 1905.

## CHAPITRE II

### LES SECOURS

---

#### § 1. — Les secours alloués par les caisses leur montant — leur durée

Les caisses de chômage conçues dans le cadre du décret du 9 septembre 1905 se proposent de venir en aide à leurs membres en chômage — chômage involontaire par manque de travail — en leur distribuant des secours. Ces secours sont de plusieurs ordres : ce peut être aux termes de l'art. 1<sup>er</sup> du décret « des secours sur place », allocations de chômage, soit « des secours de route ou de déplacement », destinés à aider le chômeur, au cas où il est l'objet d'un placement interlocal, à se rendre lui et éventuellement sa famille au lieu de son nouvel emploi.

Ces secours, remarquons-le, ne constituent pas le seul objet des caisses de chômage ; elles doivent aussi, art. 4 du décret, « assurer un service gratuit de placement » de leurs membres en chômage. Pratiquement, comme les y autorise l'art. 4 2<sup>e</sup> alinéa du décret, les caisses vont se décharger de ce souci du placement en concluant un accord avec un bureau public de placement. Ainsi sera assurée une liaison étroite entre les caisses et les organismes de placement.

Les secours alloués par les caisses sont l'objet de deux limitations, limitations du moins au regard de l'Etat sinon au regard de la caisse. Limitations au regard de l'Etat car les subventions qu'il alloue aux caisses de chômage sont proportionnelles aux indemnités versées par les caisses. Les pouvoirs publics ont dès lors jugé prudent de fixer, en ce qui concerne le taux de la durée des secours des maxima au-delà desquels l'Etat ne participera plus. Liberté demeurant aux caisses de dépasser si elles le peuvent, les maxima fixés, mais alors la part qui dépasse ces maxima reste définitivement à la charge entière et complète des caisses.

Ces limitations visent le taux d'abord que peuvent atteindre chacun des secours, et ensuite le temps, la durée, pendant laquelle ils peuvent être servis. Ces deux limitations de taux et de durée, sont l'objet de variations fréquentes, selon les possibilités de la Caisse et selon les circonstances économiques.

Le taux des secours et indemnités de chômage est fixé par les statuts ou règlements des caisses ; celles-ci pour les secours de route ou de déplacement doivent établir le mode de calcul et les taux maxima qu'elles fixent pour ces secours. Quant aux indemnités proprement dites de chômage, « Secours sur place » leur montant, par individu et par an, en est fixé pareillement par les statuts.

Ces barèmes établissant le taux et mode de calcul des secours doivent être soumis au Ministre du Travail par les gérants de chaque caisse afin de recevoir son approbation. Cette approbation est indispensable pour que

les caisses puissent bénéficier des subventions du Fonds National de chômage ; l'approbation ouvre la subvention

La seconde limitation concerne la durée maxima pendant laquelle les secours de chômage peuvent être accordés à un membre de la caisse. Aux termes de l'art. 10<sup>1</sup> du décret du 9 septembre 1905 la durée des indemnités de chômage allouées par une caisse à l'un de ses membres ne pouvait excéder 120 jours par an. Au delà de cette durée, les secours qui eussent été alloués au chômeur ne seraient plus entrés dans le calcul pour la subvention de l'Etat. Mais en présence de l'acuité et de la durée exceptionnelle de la crise présente, il a paru nécessaire aux pouvoirs publics d'élargir ce maximum d'abord à 150 puis bientôt après à 180 jours. Ceux-ci ont dû en arriver enfin (décret du 25 juin 1932) à suspendre temporairement toute limitation quant à la durée pendant laquelle des secours pourraient valablement être alloués par les caisses à leurs chômeurs.

## **§ 2. — Conditions requises et à remplir pour bénéficier des secours**

Pour bénéficier des secours alloués par les caisses de chômage il faut être « membre actif » de cette caisse. Membre actif, c'est-à-dire inscrit et immatriculé sur les registres de la caisse et payer les cotisations. Ces dernières sont fixées par les statuts de chaque caisse, elles varient selon le risque auquel elles correspon-

1. Modifié par les décrets des 16 novembre 1927 et 7 février 1928.

dent, et sont soumises à l'approbation ministérielle.

Il ne faut pas confondre la situation de membre actif et la qualité de membre adhérent. Cette distinction est posée par le 2<sup>e</sup> alinéa du 4<sup>e</sup> de l'art. 2 du décret de 1905. Le membre adhérent est le membre actif d'une caisse laquelle s'unit ou est unie à une union d'associations ; les membres actifs d'une caisse peuvent être adhérents ou non adhérents à cette union d'associations.

Chaque membre actif ne peut faire partie que d'une seule caisse de chômage pour chaque nature de secours ; il faut, d'autre part, qu'il effectue un certain temps de stage dans les cadres de la caisse et y ait versé régulièrement ses cotisations pendant ce temps avant de pouvoir bénéficier des secours de la caisse : « Il n'a droit à l'indemnité que six mois après son inscription à la caisse ou que, six mois après son adhésion à l'organisation, qui a créé la caisse... » Cette mesure prescrite par l'art. 7 du décret n'est que justice, il faut que le salarié ait pendant quelque temps fécondé le fonds de la caisse par le versement de ses cotisations avant que de pouvoir réclamer d'elle des secours.

Enfin, le chômeur affilié à une caisse est tenu de se plier à certaines obligations pour n'être pas déchu de son droit au secours : « Il est tenu d'accepter l'emploi de sa profession qui lui est indiqué par la caisse ou par le bureau public de placement auquel la caisse a confié le placement et le contrôle de ses chômeurs.

Il est tenu de signer trois fois par semaine au moins, aux heures de travail, sur un registre déposé au siège de la caisse ou aux endroits désignés par elle ». Toute-

fois la Commission des Caisses de chômage pourra accepter un autre mode de contrôle inscrit dans les statuts et offrant des garanties équivalentes.

Pour sanctionner ces obligations l'art. 7 du décret de 1905 prévoit que « le chômeur qui, par des moyens frauduleux, aura touché ou tenté de toucher des indemnités est suivant le cas, exclu de la caisse ou privé de ses droits pendant un temps déterminé ».

Il faut signaler qu'en réalité une sanction pénale s'ajoute à la déchéance de l'affilié fraudeur, sanction pénale qui se traduit par des poursuites correctionnelles sous l'inculpation d'escroquerie au chômage et entraînant le plus souvent une peine à l'amende et à la prison <sup>1</sup>.

1. Cf., *infra*, p. 134.

### CHAPITRE III

#### LA SUBVENTION DE L'ETAT AUX CAISSES DE CHOMAGE

---

En subventionnant les caisses de chômage l'Etat ne peut avoir la prétention de supprimer ou de diminuer le chômage puisque son intervention ne porte pas sur les causes du mal. Il ne s'agit pas, non plus, d'un service d'assurance générale garantissant tous les chômeurs. Ce crédit relativement restreint serait loin d'y suffire. L'état se propose simplement d'encourager les institutions créées par les travailleurs eux-mêmes en vue de secourir par une indemnité régulière ceux d'entre eux qui involontairement sont privés de leur emploi.

Nous avons vu, qu'aux termes du décret du 9 septembre 1905 modifié, les subventions de l'Etat aux caisses de chômage sont proportionnelles aux indemnités versées par les caisses. Toutefois, les indemnités ne peuvent entrer en compte pour le calcul des subventions de l'Etat que jusqu'à concurrence de certains maxima. L'examen de ces derniers qui ont été élargis par une série de décrets successifs en raison de la persistance de la crise et de l'obligation morale qui incombent aux pouvoirs publics de secourir les chômeurs, ne présente pas d'intérêt particulier. Il est, par contre, beaucoup plus

intéressant de signaler ici l'innovation apportée par le décret du 21 septembre 1929 dans le régime des subventions de l'Etat aux caisses de chômage.

Avant la mise en application de ce décret une inégalité flagrante existait du point de vue de la subvention consentie par l'Etat entre les caisses et les fonds de chômage. Le maximum de l'indemnité journalière de chômage, au delà duquel ne pouvait être allouée la subvention de l'Etat, était limité pour les caisses de chômage à huit francs uniformément quelque fut la situation de famille du chômeur ; alors que les secours distribués par les fonds publics de chômage pouvaient atteindre par le jeu des charges de famille une somme beaucoup plus élevée (16 francs) en bénéficiant de la subvention de l'Etat. Les chômeurs des caisses syndicalistes ou mutualistes étaient ainsi désavantagés par rapport à leurs camarades moins prévoyants.

L'innovation apportée par le décret du 21 septembre 1929 réside en ce fait qu'il est tenu compte désormais des charges de famille et qu'est supprimée l'inégalité qui existait entre le régime des subventions appliquées aux caisses de chômage d'une part et celui des fonds publics de chômage d'autre part.

Dorénavant, en plus d'une indemnité maxima allouée au chômeur chef de ménage il peut être alloué une indemnité de X francs, par jour au conjoint et pour chaque personne à la charge du chômeur. Ces indemnités, fixées dans leurs maxima par la commission des caisses de chômage entreront en compte pour le calcul de la subvention de l'Etat.

### § 1. — Taux de la subvention de l'Etat

Si le taux des allocations servies aux chômeurs par les caisses nous intéressent peu quant à leur montant il n'en va pas de même du taux de la subvention de l'Etat à ces mêmes caisses. Les finances publiques sont en effet ici gravement engagées.

L'art. 12 du décret du 9 septembre 1905, modifié, prévoyait que la subvention ne pourrait dépasser 33 % du montant des indemnités versées par les caisses locales et 40 % pour les caisses fonctionnant dans trois départements au moins et comptant un minimum de 1.000 membres actifs. (Caisses fédérales le plus souvent). En raison de la crise, ces taux ont été relevés d'abord par le décret du 16 juillet 1931 puis par celui du 5 avril 1932. Le premier de ces décrets avait relevé, d'une manière uniforme et pour toutes les caisses, la subvention de l'Etat à 50 % pour le premier semestre 1931. La crise persistant, le décret du 5 avril 1932 a porté pour le deuxième semestre de 1931 la participation de l'Etat à un taux variant de 60 % à 80 % d'après le rapport existant entre le nombre des journées de chômage indemnisées par chaque caisse de secours et le nombre de journées de travail susceptibles d'être effectuées, à raison de 300 journées par membre et par an, pour la totalité des adhérents de la même caisse de secours. Depuis, plusieurs décrets, se succédant de trimestre en trimestre, ont prorogé les dispositions du décret du 5 avril 1932<sup>1</sup>.

1. Décrets du 4 juillet, 7 octobre 1932, 13 janvier 1933, 9 avril, 24 juillet 1933.

Le taux est de 60 % du montant des indemnités versées en conformité des statuts pour chaque caisse pendant le semestre pour la tranche correspondante à 10 % au plus du nombre des journées indemnisées par rapport au nombre des journées de travail possibles. Il est de 70 % pour la tranche de 10 à 20 $\frac{1}{2}$  % ; de 80 % pour la tranche de 20 à 30 % enfin il s'élève à 90 % pour la tranche au-dessus de 30 %.

Un exemple tiré d'une circulaire ministérielle du 15 septembre 1932, fera comprendre aisément le mode de calcul de la subvention.

Supposons une caisse de chômage comptant 600 membres et qui a versé, pendant un semestre, 133.000 francs en indemnités de chômage pour 19.000 journées.

Pendant le semestre le nombre des journées ouvrables a été de 150 soit pour les 600 adhérents  $600 \times 150 = 90000$  journées.

Le nombre des journées indemnisées correspondant à 10 % des journées ouvrables est donc de :  $\frac{90000}{10} = 9000$

Par suite on aura :

|                                              |         |
|----------------------------------------------|---------|
| 9000 journées à 60 % soit $9000 \times 60 =$ | 540000  |
| 9000 journées à 70 % soit $9000 \times 70 =$ | 630000  |
| 1000 journées à 80 % soit $1000 \times 80 =$ | 80000   |
| <hr/>                                        | <hr/>   |
| 19000                                        | 1250000 |

En divisant 1.250.000 par 19.000 on obtient 65 % comme taux de la subvention de l'Etat. Celle-ci sera

donc de  $\frac{65}{100} \times 133.000 = 86.450$  francs

Tel est le mécanisme bien simple qui permet d'établir la part contributive exacte de l'Etat dans les secours réguliers alloués à leurs membres par les caisses de chômage.

## **§ 2. — Avancés sur les subventions de l'Etat Avancées aux caisses nouvelles**

L'acuité et la durée de la crise actuelle ont eu pour effet d'épuiser rapidement les réserves des caisses de chômage qui pouvaient de ce fait se trouver un moment dans l'impossibilité de dispenser les secours à leurs membres en chômage si la subvention de l'Etat continuait à leur être versée que tous les semestres seulement. Pour parer à cette éventualité fâcheuse, un décret du 5 avril 1932 vint permettre aux caisses de recevoir les subventions de l'Etat, non plus par semestre comme précédemment, mais par trimestre ce qui assurait déjà aux caisses des rentrées de fonds plus fréquentes.

Il a paru au gouvernement qu'il y avait moyen de faire mieux encore en faveur des caisses.

Les mesures antérieurement prises ne permettaient d'accorder aux caisses l'aide de l'Etat qu'après distribution des secours. Il a semblé qu'il convenait, vu les circonstances actuelles, d'accorder aux caisses des avances à valoir sur les subventions futures. Tel a été l'objet du décret du 5 août 1932.

Aux termes de ce décret, les caisses de chômage peuvent sur leur demande et à titre exceptionnel, recevoir une avance, à valoir sur la subvention à laquelle elles

auront droit, par application du décret du 9 septembre 1905 modifié, pour les secours alloués par elles pendant le second semestre 1932.

Ce décret s'applique aussi bien aux caisses anciennes, qui ont déjà reçu des subventions qu'aux caisses nouvellement créées ; ainsi, à la faveur de ces dispositions nouvelles (qui ont été prorogées par des décrets subséquents) la création et le fonctionnement des caisses de chômage se trouvent grandement facilités.

Antérieurement au décret du 5 août 1932, les caisses éprouvaient, surtout en temps de crise, les plus grandes difficultés pour constituer le fonds de roulement indispensable au paiement des secours. Elles devaient, ou bien percevoir des cotisations pendant plusieurs mois avant de commencer à verser des secours ou bien solliciter de l'organisation qui les avait créées une somme représentant plusieurs mois de cotisation des adhérents. C'était une des causes principales qui empêchaient pratiquement les organisations ouvrières de créer des caisses de chômage.

Désormais, les caisses peuvent, dès leur constitution, recevoir une avance de l'Etat.

Elles devront, pour cela, joindre à l'exemplaire des statuts ou règlements qu'elles doivent fournir au ministre du travail en vertu de l'art. 3 du décret du 9 septembre 1905 modifié, la liste de leurs administrateurs, le nombre de ceux qui sont actuellement en chômage ainsi que tous autres documents qui leur sont demandés par le Ministre, en vue de lui permettre d'apprécier les conditions dans lesquelles les caisses sont appelées à fonctionner, ainsi que leur solvabilité.

Le décret lève donc, en grande partie, les obstacles qui s'opposaient à la création de caisses nouvelles, au cours d'une crise de chômage et permet aux caisses anciennes d'assurer avec plus d'aisance, dans les moments où le chômage sévit particulièrement parmi leurs membres, le service des secours et des allocations.

### **§ 3. — Contrôle des caisses — Commission des caisses de chômage**

Il est normal que l'Etat s'intéresse au sort des deniers publics qu'il départit ainsi aux caisses et qu'à cet effet il se réserve un droit de contrôle sur les caisses de chômage si largement subventionnées par lui et qu'il soit à même de leur imposer une certaine discipline financière.

En cours de fonctionnement, les caisses sont l'objet de contrôle effectués par les chefs des offices régionaux de la main d'œuvre, contrôle qui portera principalement sur la quantité des membres de la caisse recevant des secours et sur le quantum de ces derniers.

Le contrôle de l'Etat s'effectue à l'aide des rapports, dûment certifiés, que les caisses sont tenues d'établir et de communiquer, périodiquement au Ministère du Travail. Ces rapports, qui doivent être envoyés dans les six semaines après chaque semestre écoulés doivent contenir les renseignements suivants (art. 15 décret du 9 septembre 1905).

a) le nombre des membres actifs ou pour les caisses fédérales le nombre des associations adhérentes ;

b) le produit des cotisations ;

- c) les recettes diverses ;
- d) le nombre des chômeurs, des journées de chômage et le montant total des secours sur place ;
- e) le nombre et le montant des indemnités de départ et des secours de route ;
- f) pour chaque jour ou chaque semaine du semestre, le nombre des chômeurs indemnisés.

Les caisses divisées en sections fourniront ce renseignement par section. L'Etat contiendra, s'il y a lieu, l'indication du fonds de réserve de la caisse.

En outre, devront être mis à la disposition de l'administration les reçus individuels des sommes versées aux chômeurs ; ces reçus sont extraits de registres à souche et doivent comporter toutes énonciations propres à justifier la dépense.

Un droit d'investigation plus large encore est réservé au Ministre du Travail qui pourra demander aux caisses des explications et éclaircissements sur des points de leur gestion et, le cas échéant la comptabilité spéciale relative au chômage involontaire pourra faire l'objet d'un contrôle particulier à toute époque.

Il est prescrit, en effet, aux caisses de tenir une comptabilité spéciale concernant les dépenses des indemnités de chômage. Cette comptabilité doit être entièrement distincte de celle des autres services de la caisse ou de l'association.

Cette série d'obligations est sanctionnée par des déchéances et des pénalités à l'encontre de la caisse : déchéance qui consistera presque toujours dans ce fait que la caisse négligente sera privée de toute subvention

pour la période durant laquelle elle s'est affranchie des obligations prescrites ; des pénalités viendraient frapper une caisse qui se serait rendue coupable de fraudes, dissimulations, ou même de simple tentative de fraude. Ces pénalités consistent principalement dans l'exclusion temporaire ou définitive au bénéfice des subventions de l'Etat de la caisse reconnue coupable. La sanction est prononcée après avis de la « commission des caisses de chômage ».

Cette commission est instituée auprès du Ministre du Travail qui en nomme chaque année les membres. Elle est composée comme suit :

Un Sénateur,

Un Député,

Le Directeur du travail,

Le Directeur de l'administration générale et de la mutualité et de la prévoyance sociale ou son délégué,

Le Directeur du budget et du contrôle financier ou son délégué,

Un Inspecteur des finances.

Un Chef de bureau de la direction du travail,

Cinq représentants des caisses de chômage, dont un représentant les caisses de chômage créées par des sociétés de secours mutuels,

Une personne spécialement versée dans les questions de lutte contre le chômage et d'organisation du marché du travail.

Les attributions de la commission sont essentiellement consultatives ; elle émet des avis tant en matière administrative que disciplinaire. Elle ne joue jamais le

rôle de tribunal. Elle se borne à donner son avis ou à provoquer des explications écrites ou verbales de la part des administrateurs de la caisse.

Ceux-ci sont, le plus souvent, des représentants des corps élus dans la commune ou le département ou des délégués du syndicat ou de la société de secours mutuels dont dépend la caisse.

En matière administrative, la Commission des caisses de chômage sera appelée à donner au ministre son avis sur des demandes de dispenses d'une ou plusieurs prescriptions du décret de 1905 modifié, formulées par des caisses. Elle se prononcera de même sur la possibilité pour une caisse de remplacer le rapport semestriel certifié par un exemplaire de son compte financier.

Lors de la déclaration de la guerre, les caisses syndicales et mutuelles de chômage fonctionnant en conformité des règles du décret de 1905 étaient le pilier sur lequel reposait l'assistance d'Etat aux chômeurs. Les pouvoirs publics estimaient que l'institution de ces caisses réalisait la solution la plus heureuse pour secourir les chômeurs. Témoin, ce passage contenu dans une circulaire en date du 20 août 1914 « Si les caisses de secours contre le chômage existaient partout le gouvernement en les subventionnant ferait une œuvre excellente. Cette forme de secours contre le chômage est la seule qui soit pleinement conforme à la dignité du travailleur tout en lui assurant une aide efficace ».

« Autres temps, autres conseillers » : De nos jours, si l'assurance facultative contre le chômage n'a rien perdu de ses vertus, elle a beaucoup perdu par contre dans

l'estime de ceux qui président à la gestion des affaires du pays. L'assurance facultative n'est pas assez démagogique ; c'est l'apanage d'une élite prévoyante dans la classe ouvrière. L'assistance obligatoire prodiguée par l'Etat avec libéralité présente, tant pour les élus que pour nombre d'électeurs, des attrait beaucoup plus séduisants.

---

## TITRE II

---

### LES CAISSES DE CHOMAGE CREEES PAR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

---

#### § 1. — Généralités

Lors du vote de la loi de finances du budget de 1932, le même vœu était émis par les rapporteurs du budget du Ministère du Travail au Sénat et à la Chambre. MM. Manceau et Malingre attiraient l'attention des assemblées sur la situation alarmante dans la crise des artisans et des travailleurs intellectuels et en faveur de qui nulle institution analogue aux caisses de chômage ou aux fonds de chômage ne fonctionnait. Les rapporteurs émettaient en conséquence le vœu que les pouvoirs publics accomplissent quelque effort pour apporter un soulagement à cette catégorie de petites gens si éprouvés par la dureté des temps.

Si, d'un côté, les pouvoirs publics ne pouvaient pas se désintéresser plus longtemps d'une classe sociale qui constitue un facteur très important de l'activité nationale tant par son importance numérique<sup>1</sup> que par

son travail, ils ne pouvaient pas cependant admettre cette catégorie bien à part de travailleurs à participer aux mêmes secours que ceux qui sont distribués par les fonds publics de chômage. Une différence trop profonde existe entre la situation du travailleur indépendant qui travaille le plus souvent chez lui et celle d'un salarié lié à un patron par un contrat. Les difficultés relatives au contrôle des chômeurs notamment rendaient cette assimilation impossible.

C'est donc du côté des caisses que le gouvernement a recherché une solution. Les caisses, étant donné leur caractère spontané, leur variété possible, constituaient en effet une formule plus souple et plus morale en même temps puisqu'elles obligent les adhérents à une participation pour bénéficier des secours.

Le décret du 28 juillet 1932 vint donc admettre au bénéfice des subventions du Fonds National de chômage « les caisses créées par les travailleurs indépendants en vue de venir en aide à leurs membres en chômage, c'est-à-dire privés complètement du travail dont ils tiraient leurs moyens d'existence ».

Ainsi, se trouvait encouragée directement par les pouvoirs publics la formation de ces caisses nouvelles. D'encouragements, il en était fort besoin ici, si l'on songe à la situation des travailleurs indépendants; comme leur appellation le suggère, ils vivent dispersés, isolés, et, le plus souvent, ils ne disposent ni du poids, ni de la force d'un syndicat pour faire valoir leurs réclamations.

1. En 1928, on comptait en France 2.868.551 travailleurs indépendants dont 1.596.231 femmes.

**2.** — Les travailleurs indépendants bénéficiant des dispositions du décret du 28 juillet 1932 sont « les travailleurs manuels ou intellectuels qui ne sont pas habituellement au service d'un travailleur déterminé ».

« Sont assimilés à ces travailleurs les chefs d'une petite entreprise artisanale au sens de la loi du 27 décembre 1923 sur le crédit à l'artisanat. Cette loi fixe les limites dans lesquelles un artisan peut être qualifié de travailleur indépendant : Il faut qu'il exerce son métier de façon libre sans être assujéti ni intégré à une entreprise plus vaste et effectuer lui-même les travaux manuels qui font l'objet de son métier. Il ne doit accepter comme auxiliaires, en dehors des membres de sa famille<sup>1</sup> que deux personnes au plus « Ce nombre peut être porté à trois s'il y a parmi eux un apprenti ayant passé un contrat écrit d'apprentissage ». Cette dernière latitude est accordée dans le but évident de favoriser l'apprentissage régulier avec contrat : mesure heureuse, car c'est chez le petit artisan que le jeune apprenti est le mieux placé au point de vue professionnel, comme au point de vue social, pour se former dans sa future profession.

**3.** — Les caisses créées par les travailleurs indépendants sont des caisses de chômage à caractère mutuel analogues à celles que les syndicats professionnels ouvriers, des sociétés de secours mutuels ou d'autres associations de travailleurs ont depuis longtemps déjà créé en faveur de leurs adhérents. Il en résulte que c'est

1. Sont considérés comme membres de la famille « le conjoint, les ascendants, les enfants et petits enfants et leurs conjoints ou les pupilles habitant avec eux ».

aussi le décret du 9 septembre 1905, modifié, qui régit ces caisses d'un nouveau genre dans toutes celles de ses dispositions qui n'ont pas été modifiées spécialement par le décret du 28 juillet 1932, décret constituant la charte des caisses de chômage créées par les travailleurs indépendants.

Celles-ci, pour recevoir les subventions de l'Etat, doivent satisfaire à la série des obligations que l'on pourrait appeler « les obligations de droit commun » pour les caisses subventionnées : Elles devront adresser au ministre du travail un exemplaire de leur règlement pour approbation, elles devront envoyer périodiquement l'état dûment certifié et mentionnant tous les renseignements requis par l'art. 15 du décret du 9 septembre 1905 ; enfin elles devront se soumettre aux formalités prescrites concernant la tenue de leur comptabilité et relatives au contrôle que l'administration exercera sur elles.

En regard de ces obligations les pouvoirs publics ont tenu à doter les caisses de facilités particulières.

Facilité tout d'abord relative à leur création : le ministre du travail a fait rédiger, dans le cadre des décrets de 1905 et 1932, plusieurs spécimens de règlements-types conçus de façon à mieux satisfaire que ne pourrait le faire un règlement unique, les desiderata des divers groupements de travailleurs indépendants décidés à fonder une caisse.

Ainsi, des groupements soit d'artisans soit de travailleurs intellectuels, soit de marins, trouverons parmi ces spécimens le modèle parfaitement approprié sur lequel

il ne leur restera qu'à calquer le règlement de la caisse qu'ils se proposent de créer. Cette initiative, qui pourrait passer pour un petit détail d'administration, demeure intéressante parce que les besoins des différentes caisses pourront être mieux servis étant serrés de plus près ; en outre l'approbation ministérielle sera donnée plus rapidement aux règlements des caisses qui se seront reporté aux modèles offerts par l'administration ce qui permettra à ces caisses de recevoir tout de suite les subventions de l'Etat et éventuellement aussi les avances à valoir autorisées par le décret du 24 août 1932.

A l'inverse de ce qui est prescrit par le décret de 1905 pour les caisses syndicales ou mutuelles de chômage les caisses de chômage créées par les travailleurs indépendants peuvent compter comme adhérents des travailleurs de professions différentes. Aucune considération relative au nombre des membres groupés par une caisse ou à l'étendue de son ressort territorial n'intervient, contrairement aux dispositions visées sous les n° 1 et 2 de l'art. 2 du décret du 9 septembre 1905. La seule condition requise ici est qu'il s'agisse bien de travailleurs indépendants. Cette latitude n'est que logique : il ne fallait pas, pour le législateur, tomber dans cette erreur de demander aux travailleurs indépendants de se grouper par métier ou par profession pour fonder une caisse de chômage. Cela eut été d'abord une entrave à la formation des caisses qui auraient beaucoup de difficultés à grouper un nombre d'adhérents suffisant dans ce milieu ou précisément les individus relevant de profes-

sions différentes n'ont pas en général l'occasion de prendre contact entre eux.

Ensuite, s'agissant de travailleurs indépendants dans leur profession, c'eût été aller à l'encontre du bon sens que de grouper ces indépendants en des sortes d'unions de métiers d'où seraient sorti des prescriptions, des règles concernant l'exercice d'une profession qui présentait pour chacun de ces travailleurs l'avantage d'être précisément affranchie de toute discipline corporative et de tout assujettissement.

**4. Obligations des membres.** — Les membres adhérents aux caisses créées par les travailleurs indépendants sont assujettis aux obligations d'usage : verser les cotisations à la caisse. A cet égard l'art. 4 *b* du décret du 28 juillet 1932 déclare que « chaque membre actif n'a droit à l'indemnité que six mois après son inscription à la caisse » Chômeur, le travailleur indépendant, affilié est tenu de se soumettre au mode de contrôle prévu par les statuts sous peine d'être déchu de son droit aux secours.

Enfin, comme la caisse est déchargée de l'obligation de pourvoir elle-même au placement de ses membres, et même de l'obligation de passer à cet égard un accord avec l'office de placement de son siège, c'est aux membres de la caisse eux-mêmes, qu'incombe l'obligation particulièrement stricte pour être admis aux secours, de se faire inscrire sitôt qu'ils tombent en chômage à l'office public de placement de leur résidence, s'il en existe un, ou à défaut chez le correspondant dudit office<sup>1</sup>.

1. Sauf dans le cas où la caisse a reçu, lors de sa création, une somme

Mais, si les caisses ne sont pas tenues d'effectuer, elles même le placement de leurs affiliés, elles doivent demeurer continuellement en liaison étroite avec les offices de placement.

Ceux-ci devront délivrer aux travailleurs indépendants qui se feront inscrire en vue d'obtenir un emploi, un certificat d'inscription leur permettant de justifier, auprès de leur caisse de chômage, qu'ils ont satisfait à l'obligation à eux imposée de se faire inscrire à un office public de placement.

D'autre part, les offices devront signaler aux caisses intéressées ceux des travailleurs indépendants n'ayant pas répondu aux conventions qui leur auront été adressées.

Lorsqu'il se fait inscrire à l'Office public de placement, le travailleur indépendant en chômage doit indiquer plusieurs professions comme étant celles dans lesquelles il désirerait être occupé de préférence.

Ici apparaît la sévérité particulière dont est l'objet le travailleur indépendant en ce qui concerne l'acceptation des emplois que l'on va lui proposer : sous peine de radiation il est tenu d'accepter soit le travail procuré par la caisse elle-même, soit l'emploi rentrant dans les professions qu'il a indiqué en s'inscrivant à l'office soit encore l'emploi, en rapport avec ses aptitudes, offert par l'Office de placement.

Ce régime est plus sévère que celui des caisses et des

« représentant six mois de cotisation de ses adhérents ». Dans ce cas, alors les membres de la Caisse pourront avoir droit à l'indemnité immédiatement après leur admission (art. 4b *in fine* du Décret du 28 juillet 1932).

fonds publics de chômage où le chômeur n'est tenu d'accepter que les emplois rentrant dans sa profession.

Mais cette sévérité, à l'égard des travailleurs indépendants, trouve son bien fondé dans la difficulté qu'il y a d'exercer sur eux un contrôle sérieux. Ces artisans sont éparpillés, dégagés de tout horaire de travail ils peuvent se rendre libres aux heures de pointage et passer pour chômeurs alors qu'ils sont employés ; n'ayant pas non plus à produire de certificats d'un employeur la fraude leur est aisée et il reste difficile d'apprécier jusqu'à quel point ils sont en état de chômage complet comme l'exige le décret.

On peut redouter, d'autre part que le travailleur indépendant ne soit tombé en chômage par suite simplement de la perte de sa clientèle résultant de ses mauvais services.

Mieux vaut donc, en tout état de cause, placer au plus vite les travailleurs indépendants en chômage et, pour ce faire, le meilleur moyen n'était il pas en effet d'ouvrir le plus largement la porte aux possibilités d'un placement ?

---

## TITRE III

---

### LES FONDS PUBLICS DE CHOMAGE

---

#### CHAPITRE PREMIER

#### HISTORIQUE

---

L'apparition des fonds de chômage marque une extension de l'assistance prodiguée par les pouvoirs publics.

Certes, à l'origine de la création d'un fonds de chômage on trouve une initiative départementale ou communale et qui plus est, jusqu'à présent du moins, la liberté de créer ou de ne point créer de fonds. Mais on trouve aussi dans cette institution des fonds de chômage, le concours financier prépondérant de l'Etat ainsi qu'un assujetissement étroit des fonds subventionnés à une surveillance et à une tutelle administrative rigoureuse.

Les fonds de chômage apparaissent à une époque tourmentée de notre histoire nationale. Les premiers

fonds, créés par les départements ou les communes, n'existent que depuis le mois d'août 1914. Avant cette date, la question de la création de fonds de chômage avait déjà été agitée mais l'ouverture des hostilités a été le fait décisif qui a provoqué la rapide création des premiers de ces fonds.

L'invasion ennemie eut d'abord pour effet en ce qui nous intéresse, de jeter tout à coup dans le chômage forcé et le désarroi complet un grand nombre d'émigrés et de réfugiés. D'autre part, la mobilisation provoqua sur tout le territoire la fermeture de nombreux établissements, ce qui entraîna le congédiement de tout ce qui restait de personnel non mobilisé. Une grande crise de chômage sévit donc en ces heures tragiques.

Les pouvoirs publics durent aviser pour porter secours à tous les malheureux chassés par l'ennemi et à tous ceux qui se trouvaient réduits au chômage par suite de la fermeture des ateliers où ils gagnaient leur vie. Il importait, étant donné les circonstances angoissantes que traversait le pays, de maintenir dans cette masse si durement atteinte et si prompte au découragement et à la rébellion un moral optimiste en faisant preuve de solidarité.

Il ne fallait pas pour les pouvoirs publics compter sur les secours que pouvaient allouer à une partie des chômeurs les caisses syndicales ou mutuelles de chômage, alors pièces maîtresses de l'assistance aux chômeurs; celles-ci n'auraient pu tout au plus secourir que quelques-uns de leur affiliés et, en fait à la suite du bouleversement amené par la mobilisation elles se trouvaient désorganisées et ne fonctionnaient plus.

Il ne fallait pas compter non plus sur les organes de l'assistance générale pour donner aux réfugiés et aux chômeurs des secours de quelque importance. Les fonds dont disposaient les bureaux d'assistance ou de bienfaisance, étaient tout à fait insuffisants pour apporter une aide même minime à tant de malheureux.

La création de fonds de chômage était commandée par les faits.

Des départements et des municipalités, soit sur l'invitation des pouvoirs publics, soit de leur propre mouvement, firent l'effort financier nécessaire pour doter un fonds de chômage destiné spécialement à venir en aide aux chômeurs résidant sur leur territoire. L'Etat accompagnait les collectivités dans ce geste et les y encourageait en ouvrant par le décret du 24 novembre 1914 un crédit au Ministère du Travail pour la constitution d'un Fonds National de chômage, dont une partie des fonds devait aller alimenter, sous forme de subventions, les fonds de chômage nouvellement créés.

Dans les années qui ont suivi, les fonds de chômage se sont multipliés, leur nécessité et leur bienfaisante utilité n'ayant fait que s'affirmer davantage. Des décrets successifs en particulier les décrets du 19 avril 1918 et du 28 décembre 1926 modifié, sont venus apporter aux statuts des fonds de chômage subventionnés les mises au point que les circonstances nouvelles commandaient. Depuis 1929, année au cours de laquelle les prodromes de la crise mondiale sont apparus, l'institution des fonds de chômage a été amenée à largement fonctionner.

Les fonds de chômage se sont multipliés aussi sur l'invitation des pouvoirs publics<sup>1</sup> désireux de voir le plus grand nombre possible de collectivités locales posséder des fonds de chômage, susceptibles d'entrer en activité pour secourir, le cas échéant, leurs chômeurs si tôt que le besoin s'en ferait sentir.

Pour encourager ces créations et devant le nombre élevé des chômeurs, à secourir, la part de l'Etat dans les secours distribués par les fonds de chômage a été sans cesse en augmentant depuis trois ans. Elle arrive maintenant à couvrir le principal de la dépense des secours alloués aux chômeurs ce qui soulage d'autant le budget des localités créatrices des fonds. Il en résulte une tendance à faire de l'institution des fonds de chômage une véritable assistance d'Etat à laquelle les localités créatrices participeront de moins en moins.

1. Cf., Circulaires Ministérielles des 17 décembre 1929, 25 septembre 1930 et 21 février 1931.

---

## CHAPITRE II

### **SORTES DE FONDS — CREATION — MISE EN ACTIVITE**

---

Les fonds de chômage sont créés soit par les départements soit par des communes. Encore faut-il pour ces dernières, aux termes des règlements, actuellement en vigueur, qu'elles comptent au moins 500 habitants, pour créer un fonds de chômage susceptible de bénéficier des subventions de l'Etat. Cette exigence qui ne permet, en somme, qu'aux communes déjà importantes de créer des fonds de chômage, peut paraître à première vue, défavorable pour les petites et moyennes communes, qui guère plus que les grandes, ne sont à l'abri du chômage. Cette restriction est sage, au contraire, parce qu'elle tient compte des faits et qu'elle est de nature à empêcher des abus.

Il est certain que, le plus souvent, les petites communes rurales et surtout les petites communes situées aux abords des centres industriels et - par suite - peuplées principalement d'ouvriers, donc de chômeurs éventuels, sont dans l'impossibilité d'inscrire à leurs budgets des crédits suffisants pour doter un fonds de chômage; pareil luxe serait ruineux pour elles, il convient de ne point leur en laisser la tentation. Par ailleurs, permettre

la création d'une poussière de petits fonds de chômage rendrait tout contrôle sérieux à peu près impossible ; cela serait une source de fraudes d'autant plus nombreuses que la contribution de l'Etat étant plus élevée, la part de la commune serait plus faible ; ce serait aussi, dans ces petites communes, une source de pression, de chantage, de la part des intéressés sur les autorités municipales. Celles-ci se montrent déjà assez portées à sacrifier à la démagogie, il convient donc d'éviter de fournir un aliment à cette fâcheuse disposition.

Mais, si les communes de moins de 5.000 habitants ne peuvent pas créer de fonds de chômage subventionnés, elles ont, par contre, la facilité d'adhérer au fonds départemental de chômage — il en existe au moins un maintenant par département — moyennant le versement d'une cotisation, en rapport avec le nombre des chômeurs qu'elles y inscrivent<sup>1</sup>. De ce fait, les petites communes se trouvent replacées dans une situation au moins aussi avantageuse que les grands centres, puisque par l'intermédiaire du fonds départemental de chômage, elles participeront aux subventions de l'Etat et éviteront le souci et les charges afférents à la constitution, au fonctionnement à la gestion financière d'un fonds de chômage qui leur serait propre.

La constitution d'un fonds de chômage nécessite un certain nombre de formalités : délibérations du conseil

1. Pour le détail du mode de calcul de la participation des communes affiliées à un fonds départemental de chômage. Cf., Circulaire ministérielle du 9 décembre 1932 au *Bulletin du Ministère du Travail*, 4<sup>e</sup> trimestre 1932, p. 217.

municipal ou du Conseil général, s'il s'agit d'un fonds départemental; adhésions éventuelles de petites et moyennes municipalités intéressées, élaboration par ces conseils du règlement. Approbation par le ministre, enfin nomination d'une Commission de Contrôle.

Telles formalités sont assez longues, si l'on considère que les conseils généraux ne siègent qu'à certains moments de l'année, que les Conseils municipaux sont souvent, en pareille circonstance, longs à se décider et à s'entourer des renseignements et avis demandés à l'autorité de tutelle; enfin l'élaboration, elle même, des règlements, puis leur approbation par l'administration centrale demandent souvent un assez long délai.

En présence de ces lenteurs, des municipalités prévoyantes ont constitué des fonds de chômage, ou se sont affiliées au fonds départemental avant que le chômage ne fasse apparition parmi leurs habitants. Création n'implique pas en effet fonctionnement immédiat. C'est pourquoi l'on peut constater l'existence de nombreux fonds de chômage qui ne fonctionnent pas parce que l'activité économique est demeurée normale, dans les localités où ces fonds ont été institués; ils sont là, tout prêts à entrer en fonctionnement au cas où le chômage viendrait à sévir. Aussi les statistiques de cet automne 1933 nous révèlent que sur 1153 fonds de chômage existants, on comptait seulement 640 fonds en activité.

L'entrée en activité d'un fonds constitué ou la remise en activité d'un fonds, ayant cessé de fonctionner, n'est soumise à aucune autorisation. Il suffit par l'intermé-

diaire du préfet d'en donner avis préalable à l'administration centrale. Cette formalité est suffisante, mais elle est nécessaire et essentielle ; non seulement, elle permet à l'administration centrale d'exercer son contrôle, et d'envoyer éventuellement un délégué qui viendra sur place collaborer à la remise en marche du fonds et à l'organisation du service qui en aura la gestion, mais encore, l'avis préalable donné au ministre de la remise en activité du fonds, marque le moment à partir duquel le fonds pourra bénéficier des subventions de l'Etat. Aucun des secours alloués auparavant ne pourrait entrer en compte pour le calcul de cette subvention.

L'administration centrale ne manque pas de recommander aux collectivités qui possèdent des fonds de chômage, de ne pas attendre pour mettre en activité ces derniers que le chômage ait pris sur leur territoire une grande extension. C'est s'exposer en effet, à être débordé par un afflux soudain de chômeurs, afflux brutal qui gênera la mise en marche normale et progressive du fonds et qui empêchera surtout un contrôle suffisant mais pourtant indispensable des demandes d'admission.

---

## CHAPITRE III

### FONCTIONNEMENT DES FONDS DE CHOMAGE

---

#### § 1. — Liaison des fonds de chômage et des offices de placement

Secourir les chômeurs est évidemment une nécessité. Mais cela ne peut être qu'un palliatif et non un remède au chômage. Or le but des fonds de chômage, s'il est bien de secourir matériellement les chômeurs est bien aussi de remédier au chômage. Comment y tendront-ils ? Par une collaboration étroite, qui, en cours de fonctionnement, existera entre les fonds et les organes du placement public.

On ne doit pas oublier que les fonds de chômage ne sont pas des œuvres d'assistance ordinaire, et de fait, les pouvoirs publics les ont qualifiés « des institutions de solidarité ». Ils ont pour but d'aider momentanément des travailleurs qui vivent normalement de leur travail et auxquels des secours ne sont alloués que parce qu'il n'est pas possible de leur procurer un emploi. On ne saurait trop insister sur ce caractère spécial des fonds de chômage. C'est pourquoi leur fonctionnement est intimement associé à celui des services de placement.

C'est à ces derniers en effet que sont confiés les opérations les plus importantes en ce qui concerne l'admission et le contrôle des chômeurs : nul chômeur ne peut être inscrit à un fonds de chômage s'il n'a été, préalablement, se faire inscrire à l'office de placement, dont il relève.

C'est autour de cette inscription au bureau de placement que gravite l'aptitude du chômeur à recevoir des secours. C'est dans la mesure où la commission administrative de l'office de placement <sup>1</sup> aura apprécié si le chômeur est sincère ou, au contraire, volontaire qu'il sera admis ou écarté ; c'est dans la mesure où le chômeur se pliera aux obligations qui lui seront imposées par l'organe de placement qu'il continuera à recevoir des secours ou en sera privé ; c'est dans la mesure enfin où l'organe de placement lui procurera un emploi que le chômeur restera à la charge du fonds de chômage ou quittera son état de chômeur, du moins de chômeur secouru.

## **§ 2. — Fonctionnement financier des fonds de chômage**

Du point de vue financier, les fonds de chômage subventionnés aux termes du décret du 27 décembre 1926, fonctionnent à l'aide de deux ou trois catégories de deniers provenant de sources différentes : deux sortes de

1. C'est, en effet, le plus souvent la Commission administrative de l'Office public de placement de la localité où le fonds a son siège qui joue le rôle de Commission de Contrôle du fonds de chômage et qui statue sur l'admission au secours, la suspension et la suppression.

deniers seulement, c'est le cas d'un simple fonds de chômage départemental ou communal qui fonctionnera avec les propres deniers du département ou de la commune créateur du fonds, et avec les deniers provenant de la subvention de l'Etat ; trois sortes de deniers dans le cas où à un fonds départemental de chômage sont venus s'affilier de petites et moyennes communes. Tel fonds est alors alimenté par des deniers communaux, des deniers départementaux et enfin par la subvention du fonds national de chômage. Cette forme, la plus évoluée, la plus parfaite peut être consacre bien la formule « Les fonds de chômage sont des institutions de solidarité ».

Il n'est donc pas question, avec les fonds de chômage, de cotisation des membres adhérents, comme il est pour les caisses syndicales et mutuelles de chômage. Les fonds départementaux et municipaux de chômage sont des organes d'assistance ouverts à tous ceux qui, domiciliés sur le territoire du fonds, remplissent les conditions requises pour bénéficier des secours. Ce sont les assemblées locales qui votent les crédits nécessaires pour leurs fonds de chômage, crédits qui constituent une lourde charge pour les budgets de ces collectivités sitôt que le chômage sévit avec quelque ampleur.

Aussi, comme pour les caisses de chômage, la subvention allouée par l'Etat au fonds de chômage peut atteindre un pourcentage très élevé par rapport au chiffre des secours distribués par les fonds.

Ce pourcentage sera fonction du montant des secours alloués et du nombre des chômeurs existant dans la localité.

Aux termes de l'art. 10 du décret du 28 décembre 1926 la subvention de l'Etat était fixée à 33 % du montant des secours en argent alloués par les fonds de chômage, dans la mesure où ces secours ne dépassaient pas les maxima fixés par l'art. 9 du même décret.

Mais, devant la grande envergure de la crise de chômage, devant sa persistance devant aussi la charge financière insurmontable qui allait en résulter pour les finances des collectivités créatrices des fonds les pouvoirs publics ont été amenés à relever par le décret du 31 décembre 1931 à la fois et les maxima établis et la subvention de l'Etat et la durée des secours :

L'art. 1<sup>er</sup> du décret est ainsi conçu :

« Par dérogation aux dispositions de l'art. 10 du décret du 28 décembre 1926, le taux de la subvention de l'Etat est fixé provisoirement, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1931 au 31 mars 1932, d'après le rapport existant entre le nombre des chômeurs secourus par les fonds et caisses de chômage et la population légale de la commune dans laquelle ces institutions fonctionnent, dans les conditions ci-après :

« Le taux de 60 % du montant des secours alloués par ces diverses institutions, dans les limites fixées par l'art. 9 du décret du 28 décembre 1926 modifié, pour la tranche correspondant à 10 chômeurs au plus pour 1.000 habitants. Il est de 70 % pour la tranche de 10 à 20, de 80 % pour la tranche de 20 à 30, de 90 % au delà de 30 »

Depuis cette date, les dispositions provisoires du décret ont dû être prolongées par une série d'autres décrets<sup>1</sup>

1. Décrets : 5 avril 1932, 4 juillet 1932, 7 octobre 1932, 13 janvier 1933, 9 avril, 24 juillet 1933.

dont le dernier celui du 20 juin 1933 est venu une fois de plus proroger ces dispositions que les temps commandent malheureusement depuis de trop longs mois.

De même que le taux de la subvention de l'Etat aux fonds de chômage a du être augmenté et maintenu à mesure que le chômage s'aggravait, de même par une marche parallèle, l'on a vu augmenter la durée maximale pendant laquelle des secours pouvaient être distribués à un même chômeur pendant une année.

Le décret du 28 décembre 1926, dans son art. 8 § 2, contient la disposition suivante :

« La durée du secours ne peut excéder pour un même chômeur une durée fixée par le règlement et qui ne doit pas dépasser 120 jours par an ».

En raison de la crise, un décret du 1<sup>er</sup> mai 1931 a porté ce maximum à « titre exceptionnel » à 150 jours ; puis, la crise se prolongeant cette limite a été portée à 180 jours par le décret du 5 juin 1931 dont les dispositions ont été successivement prorogées par les décrets des 21 novembre 1931 et 23 mars 1932.

En présence de l'acuité et de la durée exceptionnelle de la crise, il a paru nécessaire au gouvernement d'aller plus loin et de supprimer toute limitation jusqu'à nouvel ordre<sup>1</sup>, en ce qui a trait à la durée pendant laquelle les fonds peuvent distribuer aux chômeurs des secours entrant en compte pour le calcul de la subvention de l'Etat.

Il s'en suit que, depuis plus d'un an déjà, les fonds de

1. Décret du 24 juin 1932.

chômage ont toute liberté pour déterminer la durée pendant laquelle les chômeurs seront secourus par eux. Ils peuvent ne prévoir aucune limitation. Il suffira qu'ils modifient leurs règlements en conséquence. Cette modification devra cependant être soumise au ministre conformément à la prescription du décret du 28 décembre 1926 ; mais comme il est d'usage pour telles modifications autorisées par un décret elles peuvent entrer en vigueur sitôt décidées sans attendre l'approbation ministérielle.

### § 3. — Calcul de la subvention de l'Etat <sup>1</sup>

La subvention de l'Etat aux fonds publics de chômage est déterminée, d'après les attestations des états transmis par les fonds de chômage à l'administration centrale. La clef du système de la subvention de l'Etat aux fonds de chômage ce sont les états récapitulatifs des opérations de chaque caisse pendant une période déterminée ; ils doivent être établis sur des modèles réglementaires, fournis par l'administration et contenir toutes les indications qui y sont réclamées.

En principe, un fonds de chômage en fonctionnement, doit chaque mois envoyer au Préfet un état récapitulatif de ses opérations du mois précédent. Cet état certifié par la direction du fonds est visé par le maire s'il s'agit d'un fonds communal. Le Préfet effectue une vérification sur la régularité de l'Etat, qui lui parvient ;

<sup>1</sup>. Cf., décret du 31 décembre 1931 prorogé. Le dernier décret de prorogation porte la date du 20 juin 1933 (*J.O.* 24 juin 1933).

après quoi, il le transmet à la direction compétente du Ministère du Travail qui procède à son tour à la vérification de cet état.

Les contrôleurs préposés à ce travail disposent des plus larges pouvoirs pour réclamer aux administrateurs des fonds tous éclaircissements nécessaires et les renseignements complémentaires qui leurs paraissent opportuns. Après ces opérations, ils soumettront, s'il y a lieu, à la signature du ministre, l'arrêté qui fixe le montant de la subvention due.

Au cas de transmission tardive des états à l'administration, comme dans le cas où des observations formulées par les contrôleurs resteraient sans réponse de la part des fonds interpellés, les états ne seraient pas retenus et les fonds en question se verraient pour lors privés de subventions.

Bien que l'art. 13 du décret du 28 décembre 1926 ne prévoit qu'à titre exceptionnel l'établissement d'états pour des périodes inférieures à un mois, la faculté est largement octroyée aux institutions publiques de chômage, dont la trésorerie est à l'étroit, de fournir des états par quinzaine, par décade ou même par semaine<sup>1</sup>. De la sorte, le versement de la subvention de l'Etat en sera avancé d'autant, ce qui constituera des rentrées de fonds plus fréquentes pour les fonds de chômage qui se trouvent un peu à court.

1. C'est ainsi que le nombre des États des fonds de chômage, transmis à l'Administration centrale atteint 2000 par mois environ en ce moment. Mais les mesures prises pour effectuer l'examen de ces états ont permis de réduire à 15 jours au plus le délai qui s'écoule entre la réception des états et le mandatement de la subvention.

En principe et sauf irrégularités relevées dans les états ou demandes d'éclaircissements, le délai nécessaire pour calculer la subvention (après l'envoi des états à l'administration centrale) est de 15 jours. Mais, toujours pour aider la trésorerie des fonds, ce délai peut être raccourci encore grâce au système de la « délégation provisionnelle » instituée par la circulaire du 19 janvier 1932. La délégation provisionnelle permet au Préfet de mandater la subvention de l'Etat, dès la réception de l'ampliation de l'arrêté ministériel.

Ainsi, de gros efforts ont été réalisés par l'administration centrale pour que les fonds de chômage ne soient pas forcés de faire un crédit trop long à l'Etat avant de recevoir la subvention de ce dernier ; d'ailleurs, ils seraient souvent hors de mesure de le faire. Mais, on reste en droit de se demander si cette rapidité ne préjudicie pas au contrôle exercé et sur les états établis par les fonds et sur la comptabilité de ces derniers.

#### **§ 4. — Contrôle des états et de la comptabilité**

Ce sont les Préfets qui sont les premiers juges de la correction et de la sincérité des états qui leurs sont adressés périodiquement par les fonds de chômage. Ils doivent veiller à ce que les états portent tous les renseignements requis, à ce qu'ils soient établis en double exemplaire revêtus de la certification du maire pour un fonds municipal et toujours du représentant qualifié de l'institution. Les Préfets sont tenus en outre de redresser les erreurs qui peuvent exister dans les chiffres

eux-même, dans leur concordance entre les divers états et ils provoqueront toutes les explications qui s'imposent.

Après le Préfet, ce sont les contrôleurs de l'administration centrale qui reprendront le même travail en s'aidant pour ce contrôle des renseignements qui leur seront fournis par les offices de placement et par l'examen éventuel de la comptabilité elle-même des fonds de chômage.

Cette dernière doit être établie avec le plus grand soin ; non seulement, elle doit permettre de dresser une statistique des chômeurs, mais encore, elle doit contenir toutes indications permettant de vérifier l'application de toutes les conditions prévues par le décret et le règlement du fonds pour l'admission aux secours, leur attribution, le contrôle et la radiation des chômeurs. Cette comptabilité, qui doit être tenue à toute époque à la disposition des personnes désignées par le Préfet ou le ministre du travail, constitue une pièce très importante qui permettra par la confrontation avec les états d'exercer un contrôle sérieux sur les fonds. Le contrôle des fonds de chômage par l'administration apparaît donc comme un contrôle sur pièces, bien plus qu'un contrôle sur lieux.

---

## CHAPITRE IV

### LES BENEFICIAIRES DES SECOURS ALLOUES PAR LES FONDS DE CHOMAGE

---

Les chômeurs secourus par les fonds de chômage sont « les chômeurs involontaires par manque de travail ayant perdu leur emploi c'est-à-dire étant déliés de toute obligation vis-à-vis de leur dernier employeur ». Les termes du décret « par manque de travail » doivent être interprétés de la façon la plus favorable pour les travailleurs<sup>1</sup>. Ce n'est pas la cessation du travail qui doit être involontaire et provoquée par manque de travail, c'est l'état de chômage lui-même. Quelque soit le motif qui existe à l'origine de son chômage, la cessation du travail fut elle due à l'initiative du travailleur<sup>2</sup>, si le chômeur recherche du travail et n'en trouve pas ou s'il ne peut lui en être procuré, il n'est pas chômeur involontaire puisque la persistance de son état de chômeur ne dépend pas de sa volonté.

1. Cf., Circulaire ministérielle du 27 décembre 1932.

2. Nous nous élevons vivement contre cette large interprétation du terme « état de chômage ». Elle conduit à ranger parmi les « chômeurs involontaires » les personnes qui se trouvent en état de chômage pour avoir « volontairement » quitté leur emploi. Voir d'ailleurs sur ce sujet un très intéressant commentaire de la circulaire du 27 décembre 1932, publié dans le journal « le Temps » en date du 21 octobre 1933 sous ce titre : « Grève et Chômage ».

Le décret exige que le chômage soit dû au manque de travail ; cela exclut les autres causes qui pouvaient empêcher le chômeur à travailler à nouveau. Ainsi, le chômage pour cause de maladie ou d'accident du travail ne saurait être invoqué en vue de recevoir le secours de chômage ; les chômeurs, dans cette situation, devront être secourus s'il y a lieu sur les fonds généraux de l'assistance. Toutefois, lorsque les ouvriers ayant du cesser leur travail pour cause de maladie ou d'accident professionnel se trouvent à nouveau en état d'exercer leur métier et qu'ils sont régulièrement inscrits au service de placement public relevant de leur profession rien ne s'oppose plus à ce qu'ils soient secourus.

### **§ 1. — Conditions que doit remplir le chômeur antérieurement à son entrée en chômage**

Les chômeurs pour avoir une aptitude à recevoir éventuellement les secours d'un fonds de chômage doivent réunir deux conditions qui se rapportent au temps qui a précédé leur entrée en chômage.

Le chômeur doit témoigner qu'il a « exercé pendant une période assez longue ayant précédé immédiatement » la mise en chômage, une profession dont il tirait un salaire régulier <sup>1</sup> ; le décret fixe la durée de cette période à 6 mois au minimum.

La seconde condition a trait au domicile ; les fonds de chômage ne secourant en effet que les salariés habitant

1. Il n'est pas nécessaire que le certificat du dernier employeur contienne le motif du congédiement du chômeur. L'employeur ne pouvant s'en tenir qu'aux exigences de l'art. 24 du Code du Travail.

sur leur circonscription territoriale<sup>1</sup>, le décret de 1926 exige, en conséquence, que, pour être secourus les chômeurs, résident depuis trois mois au moins dans la commune pour avoir pu « par leur travail contribuer à sa prospérité ».

## **§ 2. — Conditions que doit remplir le chômeur lors de son inscription au fonds**

La première démarche du chômeur, sitôt son entrée en chômage doit être d'aller requérir son inscription à l'office ou à la section spécialisée de l'office de placement dont il relève. Une carte de chômage est alors délivrée à l'intéressé, au moment de son inscription, et le talon en est envoyé le jour même à la Commission de contrôle et d'appel du fonds de chômage qui sera ainsi informée. La Commission paritaire, instituée par le règlement sur les fonds de chômage, doit statuer dans les cinq jours sur l'admission des chômeurs au bénéfice des secours distribués par les fonds de chômage. Lorsque sa décision est favorable le chômeur est convoqué en vue du paiement d'une première période de secours ; le point de départ de l'allocation étant fixé au huitième jour qui suit la date d'entrée en chômage. Au cas où la demande aurait été présentée par le chômeur plus de huit jours après la cessation du travail, l'allocation ne rétroagirait pas à une date antérieure à la demande. Le chômeur, qui se voit refuser son inscription par la com-

1. Cf., sur ce point, pp. 138 et 139.

mission paritaire du fonds de chômage, a la possibilité d'interjeter appel contre cette décision devant la Commission de contrôle et d'appel qui pourra réformer la décision de la Commission paritaire.

Le décret de 1926 prévoit, dans son art. 7, une série de causes d'exclusions au secours des fonds de chômage à l'encontre de chômeurs peu intéressants : tels sont ceux qui, sans motifs reconnus valables, par la Commission de contrôle auront refusé un emploi qui leur aurait été offert ; tels sont encore ceux qui sont convaincus de se livrer habituellement à la boisson ; tel est encore le cas pour les grévistes ou les chômeurs déjà titulaires d'une pension.

### § 3. — Obligations des chômeurs en cours de chômage

Après son inscription à un fonds de chômage, le chômeur secouru devra, sous peine d'être déchu des secours, se soumettre à une série d'obligations dont la plupart constituent des mesures de contrôle sur la sincérité de sa qualité de chômeur.

Il devra se rendre à des pointages et à des convocations.

Les chômeurs doivent faire viser leur carte, périodiquement, à la section ou à l'office de placement dont ils relèvent et qui leur a été indiqué lors de la première convocation par la commission de contrôle. Quant à certains chômeurs qui, en raison de leur profession, sont susceptibles de trouver très rapidement un emploi

ou du travail à la journée, comme c'est le cas pour les employés d'hôtel, de café ou de restaurant ; ils devront se présenter tous les jours au service de placement ; ainsi on sera assuré de la réalité de leur chômage. Il leur est délivré un certificat spécial au verso duquel figurent des cases destinées à être estampillées journalièrement. Les jours, qui ne font l'objet d'aucun visa, peuvent être considérés comme jours de travail.

Dans les localités où il n'existe pas d'office, ni de section d'office de placement, les chômeurs doivent, en conséquence, être convoqués plusieurs jours par semaine à des heures ouvrables, c'est-à-dire à des heures pendant lesquelles ils pourraient être occupés dans un établissement industriel ou commercial. Les jours et heures ne doivent pas être les mêmes pour toutes les convocations et celles-ci doivent être lancées assez peu de temps à l'avance. Tout chômeur inscrit qui n'aura pas répondu à une convocation doit être présumé ne plus remplir les conditions requises pour être considéré comme chômeur involontaire par manque de travail ; il doit être radié et ne peut être réinscrit que si la commission de l'office, saisie d'une réclamation de sa part, reconnaît la validité de son excuse. Mais, le meilleur moyen de vérifier le caractère involontaire du chômage, c'est-à-dire la volonté de travailler de la part du chômeur, c'est encore de lui offrir du travail. L'on voit, ainsi, avec quel empressement le chômeur accepte le travail proposé. Ce moyen de contrôler la sincérité du chômage constituerait, à lui seul, une raison suffisante pour légitimer le lien étroit qui doit exister entre les organes de place-

ment et les fonds publics de chômage, le travail offert doit, naturellement, correspondre aux aptitudes de l'intéressé. Mais, il n'est pas nécessaire que ce soit rigoureusement un emploi de sa profession. Il ne peut en particulier refuser sans motif valable, de participer aux travaux de secours organisés par les administrations et les établissements publics pour occuper les chômeurs. Le chômeur peut, cependant, avoir des raisons sérieuses pour refuser le travail qui lui est offert. C'est à la Commission de l'office à en apprécier la validité.

#### § 4. — La situation des étrangers

Aucune disposition légale n'exclut les ouvriers étrangers du bénéfice du secours de chômage. Le décret du 28 décembre 1926 demeure muet sur la question de nationalité. Il ne fait aucune obligation aux fonds de chômage de réserver les secours aux seuls chômeurs français. Les règlements peuvent donc prévoir une telle restriction. Mais, cette restriction ne saurait s'appliquer à toutes les nationalités sans distinction.

On peut diviser, en effet, les travailleurs étrangers en France en trois catégories <sup>1</sup>.

En premier lieu, ceux qui ressortissent d'un état ayant conclu avec la France un traité de réciprocité ratifié par le chef de l'Etat. C'est le cas de l'Italie, de la Pologne, de la Belgique <sup>2</sup>. Ces traités ont force de loi en

1. Cf. Circulaire ministérielle du 20 juin 1932.

2. Traité Franco-Italien, 30 septembre 1919.

Traité Franco-Polonais, 14 octobre 1920.

Traité Franco-Belge, 24 décembre 1924.

France. Il s'en suit que les Italiens, les Polonais, les Belges ont incontestablement le droit au secours des fonds publics de chômage dans les mêmes conditions que les Français<sup>1</sup>.

Une autre catégorie d'étrangers est constituée par ceux appartenant à un Etat ayant passé avec la France une convention de réciprocité, mais celle-ci n'a pas encore été ratifiée. C'est le cas de la Roumanie, Autriche, Yougoslavie, etc... Pour ces étrangers, la question demeure pendante jusqu'à ce que la ratification intervienne. On ne peut, dès lors, que recommander aux fonds de chômage de les admettre au bénéfice des secours, mais cela n'est qu'une simple recommandation : il n'y a aucune obligation pour les fonds.

Enfin, une troisième catégorie est celle des étrangers originaires de pays avec lesquels il n'existe aucun traité, ni projet de traité de réciprocité. A leur égard, c'est évidemment la plus grande liberté qui est laissée aux fonds de chômage, pour accueillir ou exclure ces travailleurs.

Une condition obligatoire commune pèse, sur ces trois catégories de chômeurs étrangers, pour qu'ils puissent être admis au secours des fonds de chômage, c'est qu'ils se trouvent en France dans une situation régulière, c'est-à-dire dûment munis de la carte d'identité d'étranger prescrite par la loi du 8 août 1893 et portant la mention « travailleur<sup>2</sup> ».

1. Le traité avec l'Italie contient, par exemple, la clause suivante : « Les subventions aux caisses mutuelles de secours contre le chômage, les secours des Fonds publics de chômage, et les institutions publiques d'assistance par le travail seront attribuées dans chacun des Etats contractants aux ressortissants de l'autre Etat ».

2. Cf., *infra*, p. 201 à 203.

Les gérants des fonds doivent veiller à la rigoureuse observation de cette exigence de la loi. L'art. 64 du livre II du Code du travail interdit formellement l'emploi de travailleurs étrangers non munis de cette carte. Il va donc de soi que l'exercice illégal de leur profession ne saurait, pour ces travailleurs, leur conférer le moindre droit et tous secours accordés à des étrangers dans pareille condition ne sauraient entrer dans le calcul de la subvention de l'Etat ; une sanction même pourrait frapper le fonds, qui, par une négligence manifeste dans le contrôle exercé sur ses ressortissants bénéficiaires, auraient accordé des secours à ces chômeurs irréguliers. Au contraire, les allocations qui sont attribuées par les fonds de chômage aux étrangers en situation régulière, à quelque catégorie que ces derniers appartiennent, entrent en compte pour le calcul de la subvention de l'Etat, tout comme les secours versés aux Français.

---

## CHAPITRE V

### INTERVENTION DES BUREAUX D'ASSISTANCE ET DE BIENFAISANCE — DÉCRET DU 11 NOVEMBRE 1931

---

En son art. 8 § 2 le décret du 28 décembre 1928, relatif aux conditions à remplir par les fonds départementaux et municipaux de chômage pour bénéficier de la subvention de l'Etat, contient la disposition suivante : « la durée du secours ne peut excéder pour un même chômeur une durée fixée par le règlement (du fonds de chômage) et qui ne doit pas dépasser 120 jours par an ». Il a été vu (Cf. p. 113) que le maintien de cette disposition avait paru trop rigoureux devant la crise de chômage qui sévit depuis 1930 et qu'à titre exceptionnel ce délai a été porté par plusieurs décrets successifs d'abord à 150 jours puis à 180 et, enfin, depuis le décret du 24 juin 1931 il n'y avait plus actuellement de limite imposée aux fonds de chômage en ce qui concerne la durée pendant laquelle ils pourraient valablement, pour bénéficier de la subvention, secourir un chômeur. Les fonds demeurent présentement maîtres de déterminer eux-mêmes s'ils alloueront par an à un même chômeur des secours pendant 180 jours seulement ou pendant plus longtemps.

En fait, nombreux sont les fonds de chômage qui, par nécessité, ont dû fixer, dans leur règlement, une limite à la durée pendant laquelle un chômeur pourrait être secouru par eux. Il arrive ainsi un moment où un certain nombre de chômeurs, pour lesquels il ne s'est présenté aucun emploi, se trouve avoir épuisé leur droit aux allocations de chômage et se voit en conséquence, radié de la liste des bénéficiaire des dites allocations.

Cette mesure, qui vient frapper ces chômeurs, est illogique et toujours tragique pour les intéressés.

Elle prive de tout secours un homme, au moment, où précisément, il n'en a jamais eu autant besoin. Les plus durs, ne sont pas les premiers jours de chômage, mais bien les derniers. Quand il y a longtemps qu'un homme est en chômage, il y a toutes les chances qu'il ait déjà consommé les quelques économies qu'il pouvait avoir réalisées au temps où il travaillait. Supprimer un beau jour, parce que ce jour sera la 180<sup>e</sup> ou le 200<sup>e</sup>, tout secours à cet homme c'est le condamner le plus souvent à la faim, c'est aussi lui dire, en quelque sorte, qu'il est maintenant de trop dans la société.

Il s'agissait donc, pour les pouvoirs publics, en face de nombreux exemples de ces pénibles situations, de décider si les chômeurs ayant épuisé leur droit aux allocations, servies par les fonds de chômage, devraient être laissés sans secours.

Dans des pays étrangers, les chômeurs qui se trouvent dans ce cas passent à l'assistance publique : en Allemagne ils sont assistés auparavant pendant 26 semaines par un organe spécial (die Krisenfürsorge). En Grande-

Bretagne, après la période normale des secours d'assurance, le chômeur passe aux secours de transition (transitional benefit).

S'inspirant de ces exemples le gouvernement français a estimé que les chômeurs qui ont atteint, la durée maximale des allocations, fixée par le règlement des fonds publics de chômage pourraient être secourus par les bureaux de bienfaisance ou d'assistance. C'est l'objet du décret du 11 novembre 1931.

Chacun sait que les bureaux de bienfaisance ou d'assistance sont essentiellement des établissements publics, dont la mission est d'assurer, dans la commune, la distribution de secours à domicile, principalement, aux indigents valides, abstraction faite de leur état de santé.

Ils sont dirigés par une Commission administrative présidée par le maire. Leurs principales ressources sont les revenus des biens qu'ils peuvent posséder, les dons et legs, une partie du droit des pauvres et des concessions de cimetière, enfin, les subventions allouées par le budget de la localité.

Comme leurs ressources, le champ d'activité des organes de l'assistance générale est limité. Cependant, et par exception, les bureaux d'assistance ou de bienfaisance vont être autorisés à dépasser les limites de leur activité normale, en faveur des chômeurs qui ont épuisé leur droit au secours des fonds de chômage. Ils vont, en quelque sorte, faire suite aux fonds de chômage.

On ne saurait trop insister sur le rôle d'exception joué, ici, par les organes de l'assistance générale. Le concours qu'ils apportent, en tant que dispersateurs de

secours aux chômeurs, entraîne pour eux un surcroît de travail et un surcroît de dépenses.

Au surcroît de travail, les bureaux d'assistance ou de bienfaisance doivent faire face d'abord par leurs propres moyens et ensuite, en faisant appel à un renfort de personnel. La demande de personnel supplémentaire est adressée par la direction du bureau au Préfet qui doit, dans les plus courts délais, étant donné l'urgence, instruire la demande et lui donner la suite qu'elle comporte. Il n'est pas rare ainsi de voir, en période de crise de chômage et cela principalement dans les grands centres ouvriers, l'effectif des bureaux de bienfaisance tripler ou quintupler.

Quant au surcroît de dépenses occasionné par la distribution de secours aux chômeurs il est bien évident que ça n'est pas avec leurs seules ressources habituelles que les organes de l'assistance générale seraient en mesure d'apporter une aide suffisante pour être utile aux chômeurs nombreux, dont ils peuvent avoir la charge. Aussi l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 11 novembre 1931 s'exprime-t-il ainsi : « Les bureaux de bienfaisance ou, à défaut, les bureaux d'assistance qui allouent des secours aux personnes privées de ressources ayant épuisé le droit aux allocations prévues par les règlements des fonds publics de chômage pourront recevoir les subventions du fonds national de chômage dans les conditions prévues par le présent décret ».

Ce sont ces conditions qu'il sied maintenant de passer en revue.

### § 1. — Personnes susceptibles d'être secourues

Les secours ne sont alloués qu'aux chômeurs, dont l'état d'indigence est établi et qui ont épuisé le droit aux allocations prévues par les règlements des fonds publics de chômage. La demande d'admission au secours est transmise au bureau d'assistance ou de bienfaisance par le fonds de chômage, avec l'attestation que l'intéressé a épuisé son droit au dit fonds pour l'octroi des allocations. La commission administrative du bureau saisie de la demande procédera à une série de vérifications.

Elle s'assurera de l'état d'indigence de l'intéressé, et de ce qu'il n'est pas dans les conditions requises pour être assisté, aux termes de la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes, incurables. Enfin qu'il n'est ni titulaire d'une pension pour accident du travail, ni atteint d'une maladie l'empêchant temporairement de travailler. La Commission administrative du bureau pourra, en outre, si elle le juge utile, entendre les représentants du fonds de chômage qui a transmis la demande et de l'office de placement auquel est inscrit l'intéressé. D'autre part, l'office de placement devra remettre à chaque intéressé une attestation certifiant qu'il a répondu régulièrement aux convocations de l'office et que celui-ci n'a pu lui procurer du travail.

## § 2. — Les secours

Le taux des secours alloués à chaque intéressé est fixé par la Commission administrative du bureau et varie avec l'état d'indigence. Ici, la situation personnelle de l'intéressé joue un très grand rôle dans la détermination du taux du secours qui pourra lui être imparti : il sera tenu compte des ressources personnelles que peut encore avoir le chômeur, de sa situation de famille, de celle des personnes avec qui il vit, et de l'assistance éventuelle qu'il peut recevoir d'autres sources. Il y a donc une large marge d'appréciation qui est laissée à la Commission administrative du bureau d'assistance ou de bienfaisance. D'ailleurs, le taux du secours est toujours susceptible de révision, au cas de modification dans la situation de l'assisté.

A cet effet, les bureaux de bienfaisance et d'assistance devront procéder à une révision périodique des situations individuelles des chômeurs. Le résultat de ces enquêtes sera alors soumis aux Commissions paritaires locales qui prendront toutes décisions utiles soit de maintien soit de radiation au secours.

« Les secours sont alloués en nature ou en espèces » spécifie l'art. 4, § 2 du décret du 11 novembre 1931 : il convient de remarquer que les secours en nature sont rares. Ils se bornent à des bons à valoir sur quelque marchandise de première nécessité : bons d'habillement, bons de charbon, de fourneaux etc... mais cette sorte de secours est de peu d'importance, parce que peu commode

pour des organes administratifs ; les bons de secours en nature restent plutôt l'apanage des œuvres privées d'assistance, qui sont mieux à même que des organes rigides (comme le sont tous les organes à caractère administratif) de dispenser tels secours périssables et encombrants.

Les secours habituels sont des allocations en argent, que les chômeurs admis viennent, périodiquement, toucher à la caisse même du bureau. Ils ne doivent pas dépasser, comme pour les fonds de chômage, des maxima fixés par décret pour pouvoir entrer en compte dans le calcul de la subvention de l'Etat.

Le taux de ces secours est généralement inférieur au taux de l'allocation de chômage. D'ailleurs, l'Etat ne subventionne les bureaux de bienfaisance ou d'assistance pour les secours ainsi distribués, que jusqu'à concurrence de 50 % des secours versés.

### **§ 3. — Obligations que doivent remplir les bureaux d'assistance et de bienfaisance pour bénéficier de la subvention**

Les bureaux d'assistance ou de bienfaisance qui désirent bénéficier des subventions du fonds national de chômage n'ont pas à adresser de pièces justificatives au Ministre du Travail ; ils devront simplement adresser un avis au Préfet qui le transmettra au ministre. Cet envoi marquera le moment à partir duquel les bureaux auront droit à la subvention de l'Etat pour les secours qu'ils auront alloués dans les conditions du décret.

Un contrôle est exercé par « des agents du ministre du travail » et par la commission de contrôle des offices de placement sur les bureaux de bienfaisance ou d'assistance secourant les chômeurs.

La comptabilité afférente aux secours alloués aux chômeurs devra être entièrement distincte de toute autre comptabilité du bureau ; elle doit, comme celle des fonds publics de chômage, être établie de façon à permettre de dresser une statistique des bénéficiaires, à y puiser tous renseignements et à y opérer toutes les vérifications en ce qui concerne la stricte observation des dispositions du décret du 11 novembre 1931. Cette comptabilité doit être, à cet effet, tenue à toute époque à la disposition des contrôleurs envoyés par le préfet ou le Ministre du Travail.

La détermination du chiffre de la subvention de l'Etat se fait (comme pour les fonds de chômage) à l'aide des états récapitulatifs des secours alloués aux chômeurs. Ces états doivent être adressés, chaque mois au moins, par le bureau intéressé au Préfet d'abord, qui le rectifie et le vérifie pour l'envoyer ensuite à l'administration centrale qui opérera à l'égard de ces états comme elle opère à l'égard de ceux des fonds de chômage.

Une grande similitude, en ce qui a trait aux règles auxquelles elles sont assujetties, existe donc entre la comptabilité des fonds de chômage et la comptabilité spéciale des bureaux de bienfaisance (ou à leur défaut d'assistance) qui accordent des secours aux chômeurs.

D'ailleurs, en agissant ainsi, ils se posent en quelque sorte, comme les continuateurs des fonds de chômage

au profit des chômeurs les plus malheureux ; pourquoi trouverait-on d'autres règles ?

Il est heureux, en outre, que ce soit les bureaux d'assistance ou de bienfaisance qui assurent éventuellement cette prolongation des secours ; grâce à leur intervention, l'assistance aux chômeurs demeure dans le cadre territorial restreint qui lui convient le mieux. Le cadre communal, du fait qu'il est étroit, est celui qui autorise une plus parfaite connaissance des individus secourus et permet sur eux un contrôle plus aisé. Ce sont là deux conditions indispensables pour prodiguer une assistance à bon escient. L'assistance aux chômeurs se révèle malheureusement trop souvent comme un terrain de prédilection sur lequel opèrent nombre de fraudeurs...

#### **Appendice. — Les fraudes et leurs sanctions**

Il est fréquent que des individus tentent de toucher et touchent indûment des secours de chômage, en faisant usage de faux noms, de qualités éronées certifiées à l'aide de fausses pièces.

Ces individus s'exposent à la sanction prévue par l'art. 12, *in fine* du décret du 28 décembre 1926 ainsi conçu : « la répétition des secours, indûment perçus, pourra être exercée sans préjudice de sanctions d'ordre pénal, en cas de fraude ».

La sanction d'ordre pénal est, sans conteste, celle qui résulte de l'art. 405 du Code pénal sanctionnant le délit d'escroquerie.

Bien entendu non seulement le fraudeur lui-même

encourt les sanctions prévues mais encore ses complices Employeurs, propriétaires ou concierges de locaux d'habitation ou toute autre personne s'attribuant indûment ces qualités, qui délivrent de faux certificats de travail ou de domicile pour permettre aux individus en question de toucher des secours de chômage.

Il est fort regrettable de penser que les dépenses considérables, que s'impose l'Etat, les Départements et les Communes, dans le but de secourir les chômeurs, sont parfois détournées de leur but et vont accroître à des filous et à des escrocs ; la répression ne saurait être trop sévère.

On s'est posé la question de savoir si les individus qui tentaient de toucher des secours de chômage en présentant des pièces fausses, pouvaient être considérés comme en cas de flagrant délit.

Le Parquet n'a pu donner de réponse de principe, tout dépendant évidemment des circonstances de fait. Mais le Garde des Sceaux a recommandé aux Parquets d'user, toutes les fois qu'ils estiment possible d'y avoir recours, de la procédure prévue par la loi du 20 mai 1863 et de traduire le délinquant devant le tribunal de police correctionnelle en audience des flagrants délits.

Des poursuites sévères n'ont pas seulement pour but de réprimer les délits commis, mais elles doivent les prévenir en décourageant ceux qui seraient tentés d'en commettre à l'avenir. C'est dans ce même but que le Garde des Sceaux a recommandé l'affichage dans les locaux où s'effectue le paiement des secours, de quelques jugements de condamnation.

## CHAPITRE VI

### CONCLUSION SUR LES FONDS DE CHOMAGE

---

Le réseau des fonds de chômage constitue la plus importante de nos institutions publiques de secours aux chômeurs. Essentiellement vivante par sa nature, puisqu'elle doit épouser les événements, c'est en outre une institution nouvelle, en cours de croissance, en pleine organisation.

La tendance actuelle des pouvoirs publics paraît être de chercher à réaliser pour les fonds de chômage une organisation analogue à celle qui existe pour les institutions de placement public, autrement dit, l'effet est double, quant à ses fins : instaurer entre les fonds de chômage une sorte de hiérarchie et coordonner leurs efforts.

Les fonds départementaux paraissent appelés à jouer ce rôle de supérieurs hiérarchiques, d'agents de coordination vis-à-vis des fonds municipaux. Voici comment s'exprime, dans une circulaire du 27 juin 1932, le Ministre du Travail : « Les fonds départementaux ont pour but de coordonner l'action des fonds de chômage municipaux et intercommunaux existant dans le département, de les subventionner, d'apporter notamment leur

aide aux petites communes qui ne possèdent pas toujours les ressources et les moyens d'action nécessaires au bon fonctionnement d'un fonds complètement autonome ».

Jusqu'ici, la création des fonds de chômage a été laissée à la libre initiative des municipalités et des départements. Le Ministre du Travail s'est contenté de faire appel à cette initiative et l'on doit constater un accroissement continu dans le chiffre des fonds constitués. Considérons les chiffres actuellement connus des deux dernières années.

Au début de l'année 1931 on ne comptait que 358 fonds constitués.

Au 23 juin 1932 il existait :

61 fonds départementaux couvrant 2.210 communes,  
950 fonds municipaux couvrant 950 communes,

25 fonds municipaux couvrant 101 communes.

soit au total 1036 fonds couvrant 3.261 communes dont la population s'élève à 19.896.205 habitants. Un fonds départemental ou communal est constitué dans toutes les villes de plus de 50.000 habitants. Sur 250 villes de plus de 15.000 habitants, il n'en était au 1<sup>er</sup> janvier 1933 que 24 à ne pas posséder de fonds de chômage.

Ces chiffres font ressortir l'importance de l'institution en France des fonds publics de chômage ; elle s'avère cependant encore insuffisante ou plus exactement le réseau des fonds de chômage est encore mal tissé : Si ses mailles sont resserrées dans les grands centres industriels, si Paris, Lyon, Bordeaux, Marseille possèdent des organisations spéciales d'assistance en faveur des

chômeurs<sup>1</sup>, le réseau porte cependant des déchirures qui laissent échapper nombre de petites communes environnant les grandes cités industrielles.

Il est fréquent, en effet, que les centres industriels recrutent leur main-d'œuvre dans les villages environnants ; il existe bien un fonds dans le centre industriel mais assez souvent les communes voisines n'en ont pas créé, de sorte que les travailleurs, occupés dans les mêmes usines, peuvent être, ou non, secourus suivant qu'ils habitent le centre industriel lui-même ou les communes environnantes. Le Ministre du Travail, M. Dalimier, relevait cette anomalie dans des paroles prononcées au cours d'une interpellation à la Chambre le 5 juillet 1932.

«... Les travailleurs privés de salaire ont-ils un droit égal au secours de chômage ?

On ne saurait évidemment répondre que par l'affirmative. Pourtant des travailleurs, occupés dans la même usine, mis en chômage le même jour, reçoivent ou ne reçoivent pas de secours de chômage selon qu'au lieu de leur résidence existe, ou n'existe pas, un fonds de chômage.

Ce n'est pas l'état de chômage qui crée le droit, mais le hasard de la résidence. Les uns habitent la ville où il y a une caisse, ils touchent le secours ; les autres habitent les petites communes situées autour de la grande ville ouvrière ; le plus souvent, ils sont allés dans ces petites communes parce qu'ils sont chargés de famille et ont voulu trouver des loyers moins chers. Il n'y a pas

1. Cf., Thèse Hereil, Paris, 1932. *Le chômage en France*.

de fonds de chômage dans ces communes, ils ne touchent rien... ».

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour mettre fin à d'aussi fâcheuses différences de situations ; ou bien amener ces communes à s'affilier au fonds départemental qui se charge de l'attribution des secours, ou bien provoquer la création d'un fonds intercommunal qui englobe à la fois le centre industriel et les communes environnantes, ou bien créer dans ces dernières, des fonds autonomes qui confient s'il y a lieu leur service de secours, le placement et le contrôle de leurs chômeurs au fonds du centre industriel.

Mais très critiquable, nous apparaît l'initiative prise par le Ministre du Travail dans un projet de loi déposé à la Chambre le 28 octobre 1932<sup>1</sup>. Dans ce projet, le Ministre prévoit le recours à la voie de l'autorité, se manifestant par la tutelle administrative du préfet, pour obtenir des communes qui n'en ont pas, soit la création d'un fonds de chômage autonome soit leur rattachement au fonds départemental. Il n'échappe pas, combien il est dangereux, en matière d'assistance particulièrement, de substituer une autorité plus élevée mais plus lointaine aux autorités locales plus terre à terre peut être mais plus consciente aussi des besoins réellement existants dans leur localité. Il convient de ne rien créer qui ne soit nécessaire et l'assistance donnée avec une trop grande facilité ne peut qu'encourager le chômage. Garde qu'en France, on ne soit déjà allé trop loin !

1. Cf., la note de l'introduction, p. 9.



## TITRE IV

---

### **LES CAISSES CREEES EN VUE D'ALLOUER DES SECOURS AUX DOCKERS ET AUX MARINS EN CHOMAGE**

---

La crise maritime qui sévit depuis bientôt trois ans est mondiale. Une crise maritime d'ailleurs ne peut être que mondiale étant donné le caractère international de l'industrie des transports maritimes. La France qui est, en général regardée par les autres puissances comme un pays privilégié, dans lequel le chômage, même en temps de crise, demeure faible, manque à sa réputation pour une fois en ce qui concerne ses « travailleurs de la mer ».

La Marine marchande française paraît actuellement plus atteinte par la crise économique que ne l'est le reste de l'armement mondial, dans son ensemble. La proportion du tonnage désarmé en France est actuellement une des plus forte du monde ; elle atteint 29 % alors que la moyenne mondiale du tonnage désarmé n'est que de 17 %. Peu nous importent, ici, les causes

de cette pénible situation dans laquelle se trouve notre marine marchande ; elles sont multiples. Seul nous intéresse le chômage engendré parmi nos marins et nos dockers par suite de la baisse du trafic<sup>1</sup> et du désarmement<sup>2</sup> massif de nos navires de commerce. Ce chômage est si important qu'il a provoqué une double intervention des pouvoirs publics.

Une première intervention en faveur des dockers qui s'est traduite par le décret du 5 juin 1931.

La seconde, au profit des marins, qui est l'objet du décret du 13 novembre 1931.

Ces deux interventions ont eu pour but de prolonger les bienfaits des secours alloués par les fonds de chômage jusqu'à ces travailleurs très spéciaux que sont les dockers et les marins. Le travail du docker dépend de ce que les Anglais appellent le « Casual employment » ce que l'on pourrait traduire par « l'occasion », il est commandé, en outre, par la rapidité nécessaire qu'il faut apporter au chargement ou au déchargement des bateaux ; bref le docker est plus souvent chômeur partiel que total. Quant au marin, le contrat de travail a pour durée un voyage en mer, un « embarquement ».

Pour faire bénéficier les dockers et les marins en chômage d'une assistance analogue à celle qui était impartie aux travailleurs ordinaires par les fonds de

1. La Baisse du trafic des principaux ports français se traduit par les chiffres suivants : le poids des marchandises embarquées et débarquées dans les principaux ports français atteignit encore en 1931, 49.251.040 tonnes métriques. En 1932, il ne fut que de 43.375.000 de tonnes.

2. Le tonnage de la flotte française en exploitation était au 1<sup>er</sup> janvier 1933 de 3.494.000 tonneaux de jauge brute. Il était encore de 3.562.000 tonneaux de jauge brute au 1<sup>er</sup> janvier 1932.

chômage, il était nécessaire d'apporter des modifications au décret fondamental du 28 décembre 1926, qui pourrait-on dire, est la charte des fonds de chômage de droit commun ; plusieurs de ses dispositions étaient évidemment inapplicables à des professions aussi spéciales que celles des dockers et des marins. A des situations spéciales doivent correspondre des règles spéciales. Ce fut précisément l'objet du décret du 5 juin 1931 pour les dockers et du décret du 13 novembre 1931 pour les marins de poser des règles en accord avec les exigences des professions visées.

*A. Ouvriers dockers en chômage — Décret du 3 juin 1931*

« Les caisses de secours créées par les départements et les communes pour venir en aide aux ouvriers dockers en chômage peuvent être admises à participer aux subventions de l'Etat lorsqu'elles satisfont aux conditions déterminées par le présent décret » ainsi s'exprime l'art. 1<sup>er</sup>. Dans leur ensemble les conditions sont celles du décret du 28 décembre 1926 modifié, « dans toutes celles de ces dispositions qui ne sont pas contraires au présent décret ». Les particularités concernant les caisses de chômage créées pour les dockers résident dans la tenue de la comptabilité, dans le contrôle des dockers, enfin dans leur droit aux secours.

La comptabilité des caisses spéciales créées pour les dockers en chômage doit être « spéciale et indépendante » de celle des fonds départementaux ou municipaux qui peuvent avoir été créées par ces mêmes localités en vertu du décret du 1926. Cette prescription n'a rien que

de très normal ; elle est l'application d'un principe général de comptabilité, aussi bien commercial que budgétaire, à savoir que pour chaque catégorie d'affaires doit correspondre une comptabilité particulière.

Par contre, la même commission de contrôle du fonds de chômage contrôlera la caisse des dockers ; les mêmes agents envoyés par le Ministre ou le Préfet vérifieront la comptabilité de la caisse spéciale. Enfin, la caisse, comme les fonds de chômage, est tenue de se maintenir toujours en rapports étroits avec l'office de placement public de son siège.

Voici pour l'organisme. Quant aux dockers, pour être admis aux secours, ils doivent justifier « qu'ils exercent cette profession depuis 6 mois au moins et qu'ils en tirent leur moyen d'existence ».

Le docker ne pourra être secouru que pour les semaines dans lesquelles il justifiera ne pas avoir pu travailler plus de trois jours ou six demi-journées, bien que tous les jours il se soit présenté aux lieux et heures d'embauchage. Le docker peut donc être chômeur total ou partiel, peu importe ; la même caisse lui allouera le secours qui doit lui revenir, c'est là un trait original de l'assistance aux dockers. Pour les autres travailleurs en chômage, on distingue soigneusement le chômage total et le chômage partiel et ce ne sont pas les mêmes organismes qui secourent les uns et les autres ni les mêmes règles qui s'appliquent.

Les secours sont donnés aux dockers en chômage sous forme d'une allocation journalière. Celle-ci ne peut dépasser par semaine « le nombre de journées de chômage

justifiées diminué d'une unité » cinq journées justifiées de chômage dans une semaine ouvriront donc le droit à quatre indemnités journalières de chômage.

Le décret prorogé du 24 juin 1932, supprimant toute limitation à la durée pendant laquelle des secours peuvent être alloués aux chômeurs par les institutions publiques de chômage tout en continuant à bénéficier de la subvention de l'Etat, s'applique également aux caisses des dockers. Le décret du 3 juin 1931 ne contient, en ce qui concerne la durée du secours, aucune disposition qui s'oppose sur ce point à la modification apportée au décret du 28 décembre 1926 par les décrets de prorogation de la durée des secours. Les caisses de dockers ont donc pu valablement modifier ou supprimer les maxima prévus par leurs règlements pour la durée des secours.

A la date du 30 juillet 1933, les caisses de dockers en fonctionnement étaient au nombre de 21 et versaient des secours à 5.146 dockers en chômage intermittent.

#### B. *Marins en chômage* — *Décret du 13 novembre 1931*

Comme dans le cas précédent, il s'agit également de caisses créées par les départements et les communes et elles participent aux subventions du fonds National de chômage quand elles remplissent les prescriptions posées par le décret.

Mais, les dispositions spéciales sont plus nombreuses en ce qui concerne les caisses créées pour les marins en chômage ; le décret de base du 28 décembre 1926 modifié demeurant seulement dans ses art. 9, 11, 12, 13 et 14 applicable aux caisses des marins.

On constate, ici, l'intervention d'un nouveau Ministre : celui de la marine marchande alors que pour les autres institutions de chômage n'en interviennent jamais que deux, Ministre du travail et Ministre des finances<sup>1</sup>, ici trois Ministres. Le rôle du Ministre de la marine marchande est d'ailleurs éphémère. Ce dernier se borne à donner son avis sur les règlements des caisses ou les modifications qui y sont apportées avant de les soumettre à l'approbation de son collègue du Travail. Son avis donné, le Ministre de la marine marchande n'apparaît plus ; il se désintéresse pourrait-on dire de la caisse. Si celle-ci après avoir cessé de fonctionner, est remise en activité, un avis devra en être préalablement donné par l'intermédiaire du Préfet au seul Ministre du Travail afin que celui-ci puisse exercer son contrôle. Le Ministre de la marine ne joue aucun rôle dans le contrôle, la gestion en un mot, dans la vie de la caisse.

On voit intervenir, également, avec les caisses des marins en chômage un nouvel organe de direction ; organe substitué, eu égard à sa compétence dans les règles de la profession, à la Commission paritaire des fonds de chômage. Cet organe est la « Commission paritaire de la section professionnelle maritime de l'office public de placement » de la localité (Bureau paritaire de placement maritime).

Cette commission statue sur l'admission au bénéfice des allocations, la suspension ou la suppression de celles-ci. Il devra en conséquence ainsi que le prévoit l'art. 8 du

1. Il faut ajouter le Ministre du Budget, quand il y en a un.

décret, être créé s'il n'en existe pas déjà un, dans chaque commune ayant institué une caisse municipale de chômage pour les marins un bureau paritaire de placement maritime dans les conditions prévues par le décret du 28 janvier 1928 relatif à l'organisation de ces bureaux.

Le même bureau de placement maritime pourra fonctionner pour un groupe de communes limitrophes qui auraient créé une caisse municipale de chômage ou adhéré à une caisse départementale de secours contre le chômage des marins.

Enfin la Commission paritaire du bureau « devra se tenir en rapports permanents avec l'office public de la ville et avec celui du département, en vue de procurer des emplois aux chômeurs auxquels le bureau paritaire de placement maritime n'aurait pu procurer d'embarquement ».

### **Les bénéficiaires et leurs obligations**

Ce sont les marins : plus exactement suivant les termes de l'art. 3 du Code de travail maritime « Toute personne, de l'un ou l'autre sexe, qui s'engage envers un armateur ou son représentant pour servir à bord d'un navire ». Se trouvent donc exclus les marins qui pratiquent la « petite pêche » pour leur compte. Mais ces derniers rentrent dans la catégorie des travailleurs indépendants, il leur est donc loisible d'adhérer à une de ces caisses.

Pour pouvoir être inscrit au bénéfice des secours d'une

caisse, le marin doit fournir une série de justifications énumérées à l'art. 6 du décret : il devra certifier :

1° qu'il réside dans la circonscription de la caisse de chômage quelle que soit la durée de cette résidence ;

2° à l'aide du livret professionnel, qu'il exerce la profession de marin depuis 6 mois au moins ;

3° que, postérieurement à son débarquement, il s'est en vain, depuis trente jours au moins, adressé au bureau paritaire de placement maritime pour trouver un embarquement ;

4° qu'il est délié de tout engagement à l'égard d'un armateur et qu'il est, par suite, susceptible d'accepter un nouvel emploi. Comme il en est pour les fonds de chômage, il existe également des caisses d'exclusion aux allocations versées par les caisses de marins. Ces cas d'exclusion sont énumérées à l'art. 7 du décret du 13 novembre 1931 elles visent les marins déjà titulaires d'une pension, ceux qui sont indemnisés par leur armateur, les alcooliques etc...

Le marin admis au bénéfice des allocations de chômage devra se soumettre (sous peine d'être déchu de son droit) aux pointages effectués par le bureau de placement maritime, à jours et heures fixés. Il devra répondre, également, à toutes les convocations de l'office public de placement.

Le marin chômeur est tenu d'accepter tout emploi qui lui est proposé, soit par le bureau maritime de placement, soit par l'office de placement public. C'est là, il faut en convenir, un régime assez sévère, car, de ce fait, les marins peuvent être contraints à changer de métier,

mais ne vaut-il pas mieux changer de profession que d'en garder une que l'on ne peut pas exercer ? D'ailleurs le chômeur peut toujours refuser l'emploi qui lui est offert il appartiendra à la commission paritaire du bureau de placement maritime d'apprécier les raisons alléguées par le chômeur pour motiver son refus et, suivant le bien fondé de ces raisons, la Commission prendra une décision.

### Les secours

Bien que l'on ne puisse songer à rapprocher la profession du marin de celle du docker, il est permis de faire remarquer que les allocations de chômage versées aux marins ne sont accordées que eu égard aux journées de chômage complet, à la différence donc de ce qui se produit pour les dockers qui peuvent recevoir des indemnités de chômage, eu égard à des demi-journées de chômage. Mais, comme pour les dockers, l'allocation due est calculée d'après le nombre des journées de chômage, reconnues dans la semaine, diminuées d'une unité.

Aucune allocation de chômage ne peut être accordée au marin, qui aurait effectué, pendant ses journées de chômage, un travail quelconque rétribué, même en dehors de sa profession. Cette disposition peut soulever quelques critiques surtout s'il s'agit de travaux minimes et accidentels <sup>1</sup>.

Comme pour les caisses des dockers les dispositions du décret prorogé du 24 juin 1932 concernant la durée

1. Cf., sur ce sujet, *in/ra*, pp. 162 et 163.

des secours, s'applique sans conteste aux caisses des marins ; l'art. 12 du décret du 13 novembre 1931, relatif à ces caisses étant ainsi conçu : « la durée de l'allocation ne peut excéder pour un même chômeur, une durée déterminée par le règlement et qui ne doit pas dépasser le maximum fixé pour les fonds publics de chômage régis par le décret du 28 décembre 1926 modifié ».

Les mêmes dispositions que pour les caisses des dockers concernent les caisses des marins, pour ce qui a trait à la tenue de leur comptabilité qui doit être « spéciale et indépendante » de celle des fonds de chômage créées par les mêmes localités.

Enfin, le taux de la subvention de l'Etat et son mode de calcul sont rigoureusement identiques pour les caisses des marins et pour les fonds publics de chômage régis par le décret du 28 décembre 1926.

Les caisses des marins sont moins nombreuses que les caisses des dockers. A la date du 30 juillet 1933, 9 caisses fonctionnaient versant des secours à 971 marins en chômage complet.

---

## TITRE V

---

### **LES CAISSES DE SECOURS CONTRE LE CHOMAGE PARTIEL**

---

Les caisses de chômage partiel ont été instituées, comme les caisses des dockers et des marins, pour répondre à des nécessités qui se sont révélées dès le début de la crise économique actuelle. Les caisses de secours contre le chômage partiel trouvent leur place dans cette partie de notre étude car elles se présentent comme des institutions hybrides : d'abord parce qu'elles secourent des chômeurs qui n'en sont pas tout à fait ; ensuite parce qu'elles relèvent, du point de vue de la subvention de l'Etat, soit du décret de 1905, soit de celui de 1926, selon qu'elles sont créées par des syndicats ou des collectivités publiques. Il est apparu préférable, dès lors, de bien connaître l'institution des caisses de chômage d'une part et celle des fonds de chômage de l'autre, avant d'examiner cette troisième institution, qui emprunte aux deux précédentes.

### § 1. — Généralités, historique.

« Nul ne saurait le contester, s'écriait M. Dalimier, Ministre du Travail, au cours d'une interpellation à la Chambre le 7 juillet 1932, qu'un ouvrier ne travaillant que vingt quatre heures par semaine ne peut subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille ».

Quel était le sort de cet ouvrier, avant les décrets du 10 mars 1931 et 22 octobre 1932 ?

Ni les fonds publics de chômage, ni les caisses syndicales, ou mutuelles, ne pouvaient bénéficier des subventions de l'Etat pour des secours qu'elles eussent alloués à des chômeurs partiels. Aussi aucune de ces institutions n'allouaient-elles semblables secours : seules quelques caisses syndicales du département du Nord, où les caisses sont plus importantes et, partant, plus riches, pouvaient se permettre d'accorder à leurs adhérents une indemnité en cas de chômage partiel.

Jusqu'au décret du 10 mars 1931, les subventions de l'Etat n'étaient attribuées que pour les secours versés aux chômeurs complets, soit par les fonds publics de chômage régis par le décret du 28 décembre 1926, soit par les caisses de chômage créées dans les conditions du décret du 9 septembre 1905. Les pouvoirs publics procédèrent donc à une véritable innovation en décidant de favoriser le développement de caisses destinées à venir en aide aux chômeurs partiels.

En son article 1<sup>er</sup> le décret du 10 mars 1931 prévoyait :  
« Les caisses créées par les départements, les communes,

les associations professionnelles d'employeurs ou d'employés ou les sociétés de secours mutuels en vue de venir en aide aux salariés qui tout en continuant à être occupés par leur employeur sont employés par celui-ci moins de quatre jours par semaine par suite de manque de travail ».

La mise au point des institutions relatives aux conditions que devaient remplir les règlements des caisses de secours contre le chômage partiel, a été relativement longue en raison de la nature délicate de la question. Nature délicate tenant à l'espèce de chômage secouru et à la nouveauté de la matière pour laquelle on était dépourvu de toutes données d'expérience.

Une circulaire du 8 juillet 1931 venait préciser sur divers points l'application du décret du 10 mars 1931. Elle révélait, en outre, qu'il ne serait possible de fixer d'une façon définitive les conditions auxquelles devraient satisfaire les caisses de chômage partiel pour être admises au bénéfice des subventions de l'Etat, qu'au bout d'un certain temps, lorsque la pratique aurait permis de faire le tour de toutes les questions que soulève le chômage partiel et qu'à ce moment alors des règlements types définitifs pourraient intervenir. Il était précisé par suite dans la même circulaire que le ministre du travail ne pouvait donner qu'une approbation provisoire aux règlements qui lui étaient soumis, se réservant « d'y demander ultérieurement des additions et les modifications que l'expérience aurait reconnue nécessaire ».

En application du décret du 10 mars 1931, un certain nombre de caisses de chômage partiel ont été créées

et ont versé des secours. Cette expérience, rapide sans doute, puisqu'elle porte sur un an, a permis cependant de dégager des règles que l'on a cru devoir adopter en matière de chômage partiel.

Ce fut précisément l'objet du décret du 22 octobre 1932 que de fixer ces règles et de remplacer, par des dispositions d'un caractère définitif, les prescriptions provisoires édictées tant par le décret du 10 mars 1931 que par les circulaires qui l'ont suivi. Le décret du 22 octobre 1932, a, en conséquence, abrogé le décret du 10 mars 1931.

Des différences marquées existent, entre le chômage partiel et le chômage complet, qui ne permettaient pas pour fixer le régime des caisses de chômage partiel subventionnées de se référer complètement aux règlements établis pour les caisses ou les fonds publics de chômage. Des difficultés surgissaient ; en particulier, le contrôle ne saurait être effectué de la même façon pour les chômeurs complets, qui sont déliés de tout engagement vis-à-vis de leur dernier employeur et les chômeurs partiels qui continuent à être occupés par leur employeur, mais seulement pendant quelques jours par semaines.

La France d'ailleurs, n'a pas été seule à hésiter lorsqu'il s'est agit de constituer cette assistance nouvelle ; les pays étrangers qui nous ont précédé dans cette voie ont éprouvé les mêmes difficultés et leurs hésitations ont démontré combien il est difficile de réglementer les conditions d'attribution des secours aux chômeurs partiels. Ainsi en Allemagne, ce n'est que par l'ordonnance du 30 octobre 1929 que les secours aux chômeurs par-

tiels prévus par la loi du 16 juillet 1927 ont été organisés. En Pologne, l'assistance aux chômeurs partiels prévue par la loi du 18 juillet 1924 n'a reçu d'application que par un arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1929. On pourrait citer encore l'exemple de l'Angleterre. Ceci pour montrer que les hésitations des pouvoirs publics français ont été moindres encore que celles des autres pays et qu'elles n'ont pas eu d'autres causes que la difficulté de trouver un régime adapté à cette délicate assistance.

## **§ 2. — Différentes sortes de caisses de chômage partiel**

En déclarant que le fonds National de chômage subventionnerait les caisses créées pour secourir les chômeurs partiels, les pouvoirs publics ont cherché à provoquer la création de ces caisses. Pour mieux assurer leur réussite, ils ont pensé avec raison qu'il fallait ouvrir largement toutes les possibilités en faveur de leur création.

Cela explique pourquoi l'organisation des caisses de chômage partiel se trouve, en quelque sorte, à cheval sur les deux grandes institutions d'assistance aux chômeurs : les caisses syndicales et mutuelles de chômage régies par le décret de 1905 et les fonds publics de chômage régis par le décret de 1926.

Les caisses de chômage partiel peuvent être créées par des départements et des communes ; dans ce cas, elles doivent rester nettement distinctes des fonds de chômage que ces mêmes collectivités peuvent avoir

déjà créés. Les caisses doivent en conséquence être régies par un règlement spécial et posséder une comptabilité bien séparée. Par contre, elles peuvent avoir la même commission de contrôle que les fonds de chômage existants et, comme eux, les caisses doivent se tenir en rapports permanents avec l'office public de placement.

Les caisses de chômage partiel peuvent, seconde latitude, être annexées à une caisse syndicale ou mutuelle créée dans le cadre du décret de 1905. La même obligation que précédemment les concerne, d'avoir un règlement spécial et une comptabilité séparée.

Enfin, le décret du 22 octobre 1932 prévoit (en son même art. 1<sup>er</sup>) le cas où des caisses seraient fondées « par des associations professionnelles d'employeurs ». On peut s'étonner de rencontrer ici pareille allusion aux employeurs alors qu'elle n'existe pas dans le décret de 1905. Mais, l'étonnement cesse lorsque l'on est arrivé à la lecture du dernier article du décret du 22 octobre 1932 ainsi conçu : « La caisse de chômage partiel pourra subordonner l'admission aux secours des chômeurs partiels à la contribution des employeurs aux dépenses résultant de l'attribution de secours aux chômeurs partiels de leur établissement ».

Cet appel aux employeurs est la conséquence du caractère spécial du chômage partiel. Si les caisses de chômage total n'intéressent pas les employeurs, puisque le chômeur total est par définition délié de toute obligation envers un employeur, les caisses de chômage partiel au contraire s'adressent à des salariés qui continuent à être liés à leur employeur par un contrat de travail.

Il s'en suit que l'employeur se trouve intéressé à la création de ces caisses, destinées à venir en aide à ses ouvriers, s'il vient à être obligé de les faire chômer partiellement.

L'industrie de l'employeur s'y trouve en outre directement intéressée. Il est hors de doute en effet, que l'attribution de secours aux chômeurs partiels a pour effet de maintenir à la disposition des employeurs un personnel stable et éprouvé qui pourrait les quitter pour rechercher dans d'autres établissements un travail et un salaire normaux. Il apparaît, dès lors équitable que les employeurs participent aux dépenses résultant de l'attribution de secours aux chômeurs partiels de leur établissement.

Cette idée n'est pas originale au décret du 22 octobre 1932, elle avait déjà reçu une application pratique avec le décret du 18 avril 1918 ce décret avait envisagé la constitution avec la collaboration patronale de caisses départementales de secours contre le chômage partiel dû aux à-coups du ravitaillement des établissements industriels en matières premières ou en charbon. Une circulaire précisait qu'il paraissait « légitime que les employeurs supportent une part au moins égale à  $1/3$  des dépenses de la caisse ».

### **§ 3. — Caractéristiques du chômage partiel** **Chômage par roulement**

A) Le chômage partiel, pour être secouru dans les conditions du décret du 22 octobre 1932, doit revêtir

un aspect bien défini, dont l'examen oblige à distinguer nettement le chômage partiel proprement dit et le chômeur partiel en tant qu'individu.

Envisageons donc d'abord la nature du chômage partiel ouvrant le droit au secours.

C'est le chômage d'un établissement ou dans un établissement qu'il y a lieu de considérer et, encore, faut-il que cet établissement compte au moins dix ouvriers.

Le décret du 10 mars 1931 admettait seulement au bénéfice des subventions de l'Etat les caisses, créées en vue de venir en aide « aux salariés qui tout en continuant à être occupés par leur employeur sont employés par celui-ci moins de 4 jours ou moins de 32 heures par semaine par suite du manque de travail ». La circulaire du 8 juillet 1931 stipulait que le chômage devait être « collectif et atteindre l'ensemble du personnel ». Appliquée à la lettre, cette stipulation eût été trop rigoureuse. En effet, dans un grand établissement, certaines parties peuvent chômer collectivement alors que d'autres ateliers continuent à travailler normalement. En conséquence, une circulaire du 18 février 1932 a disposé que lorsqu'il en était ainsi, rien ne s'opposait à ce qu'il soit fait une discrimination entre les diverses parties d'un même établissement lorsqu'à l'intérieur de celui-ci des opérations différentes sont effectuées dans des ateliers séparés avec un personnel non interchangeable.

Ces dispositions ont été reprises par le décret du 22 octobre 1932 dans son article 4 ainsi conçu :

« Le chômage partiel... doit répondre aux conditions suivantes :

1° Atteindre l'ensemble d'un établissement ou d'une partie d'établissement nettement séparée ;

2° Etre collectif, c'est-à-dire atteindre l'ensemble du personnel autre que celui affecté aux travaux d'entretien indispensable ou à une mission de surveillance ;

3° Atteindre un établissement ou une partie d'établissement occupant au moins 10 personnes.

Mais ce décret a complètement innové en un seul point, admettant aussi au bénéfice de la subvention les secours distribués aux chômeurs partiels « par roulement ». Cette mesure fait l'objet de dispositions spéciales, au chapitre II du décret, dans les art. 14 et 15.

Il y a chômage par roulement dans un établissement, lorsque les ouvriers qui y sont employés chôment à intervalles réguliers et chacun le même nombre de jours par semaine. Le chômage des uns permet de faire travailler les autres. On appelle aussi ce chômage, chômage par équipe. Supposons un établissement employant, en temps normal, deux équipes d'ouvriers travaillant chacune huit heures par jour. Leur travail total représente donc un travail de 16 heures par jour. Survient une crise, l'employeur ne peut plus donner que 10 heures par jour de travail à ses ouvriers. En instituant le chômage par roulement chacune des équipes travaillera 5 heures par jour — il n'y aurait pas chômage par roulement si l'une des deux équipes continuait à travailler 7 heures ou 8 heures et que l'autre ne travaille que deux ou trois heures par jour. L'art. 15 du décret du 22 octobre 1932 stipule en effet que le « roulement devra s'étendre à tout le personnel de l'établissement ou de la partie de l'éta-

blissement qui devra chômer le même nombre de jours, aux mêmes intervalles ».

Il a paru équitable de procéder à cette assimilation étant donné que l'ouvrier, qui chôme une semaine sur deux, subit une perte de salaire équivalente à celle éprouvée par celui qui chôme trois jours sur six, au cours de chaque semaine. Au bout de la quinzaine, le nombre de journées chômées est en effet le même.

*B)* Après ces conditions relatives au caractère du chômage dans l'établissement, il convient d'examiner les conditions que doit remplir le chômeur partiel lui-même pour pouvoir recevoir les secours de la caisse.

Le chômeur partiel est donc celui qui continue à être occupé par son patron, mais ce dernier, en raison du manque de travail, ne peut l'occuper plus de trente deux heures par semaines. C'est là une condition essentielle ça n'est pas la seule.

Les chômeurs partiels devront justifier que, depuis un certain temps (quatre semaines au moins) ils appartiennent à l'établissement ou à l'atelier qui les occupe partiellement ; s'il s'agit d'une caisse créée par une collectivité publique, commune ou département, les conditions imposées aux chômeurs seront un peu plus sévères ; le souci de ménager les deniers des collectivités réapparaissant. Les chômeurs devront justifier :

« 1° qu'ils ont exercé pendant une période déterminée, ayant précédé immédiatement leur mise en chômage, une profession dont ils tiraient un salaire régulier ;

2° qu'ils résident depuis une période suffisamment longue dans la commune pour avoir pu par leur travail contribuer à sa prospérité ».

Ce sont les règlements des caisses qui fixent la durée de ces deux périodes. La première, la condition relative à la durée d'un emploi régulier avant la période de chômage, doit avoir été de 6 mois au moins, quant à la durée de résidence dans la commune il faut qu'elle soit de trois mois au minimum.

Dans son art. 7, le décret du 22 octobre 1932, prévoit des clauses d'exclusion de secours à l'encontre des chômeurs peu intéressants; citons parmi eux, ceux qui ont refusé sans motifs reconnus valables, un travail qui leur était offert pendant les heures de chômage, ceux qui ne se soumettent pas aux pointages, ceux qui cherchent à frauder ou qui se livrent à la boisson.

Plus intéressantes sont les causes de suspension ou de suppression des secours, prévues dans l'art. 6 du décret ainsi conçu :

« Ne pourront recevoir d'allocations :

1° les chômeurs qui perçoivent un salaire ou une indemnité de leur employeur pour les journées de chômage partiel »

Cette première disposition va de soi, il serait anormal puisque le chômeur partiel est déjà indemnisé par son patron qu'il le fut une seconde fois par une caisse. Celle-ci, organe d'assistance et de solidarité, ne devant jouer qu'en faveur de ceux qui sont délaissés. Par contre, une seconde disposition nous paraît prêter à critiques.

« Ne pourront recevoir d'allocations ...

2° les chômeurs qui effectuent les jours de chômage partiel, un travail contre rétribution. Toutefois, si ce salaire, cette indemnité ou cette rétribution est inférieure

au montant de l'allocation prévue par le règlement il peut être alloué la différence entre ce salaire, cette indemnité ou cette rétribution et cette allocation ».

La disposition du 1<sup>er</sup> al. de cet article, trop absolue appelait évidemment un correctif. Ce correctif fait l'objet du second alinéa ; mais à notre avis il est bien imparfait.

Il se heurte à une difficulté pratique. Comment en effet connaître exactement dans le plus grand nombre de cas le montant « du salaire, de l'indemnité de la rétribution » touché par le chômeur partiel en retour des services rendus ? La difficulté n'existe pas évidemment si le chômeur a trouvé un emploi régulier pour les moments de chômage et a passé un contrat avec l'employeur mais dans ce cas il tombe le plus souvent sous le coup du 1<sup>er</sup> al. qui l'exclut totalement des secours. L'al. 2 de l'art. 6 — 2<sup>o</sup> du décret ne s'applique donc en fait qu'aux rémunérations que peuvent toucher accidentellement les chômeurs qui trouvent un emploi passager pendant un jour ou quelques heures de chômage. Or chacun sait que dans ce cas, il n'y a jamais de contrat écrit passé entre l'employeur occasionnel et l'employé et que s'il y a salaire convenu à l'avance bien malin qui pourra en connaître l'exact montant. Le correctif pousse donc à la dissimulation — ça n'est pas tout ; il constitue encore une disposition tracassière propre à détourner le chômeur du travail. Ce dernier se sent en quelque sorte surveillé pendant ses heures de chômage et est amené, malgré lui, à se tenir le propos suivant : « Si je travaille je devrais aller déclarer le montant de ma rémunéra-

tion à la caisse, celle-ci va peut-être me supprimer complètement mon allocation de chômage ; il va falloir que je discute avec la direction ; je cours un risque et vais au devant d'ennuis. Restons plutôt tranquille et chômons bien ».

Bref, si le principe émis par l'al. 1<sup>er</sup> de l'art. 6 2<sup>o</sup> du décret du 22 octobre 1932 est très juste dans sa disposition, car un chômeur, du fait qu'il travaille, cesse d'être chômeur, le correctif de l'al. 2 qui tempère la rigueur de ce principe a le grand défaut de n'être pas assez nuancé.

Il semble que le décret devrait distinguer entre les menues occupations passagères, que peut trouver un chômeur partiel qui essaye de glaner de droite et de gauche quelque travail, pour récupérer une partie du salaire dont il est privé par suite du chômage, et entre les occupations d'un caractère plus stable, occupant le chômeur pendant plusieurs jours à ses heures de chômage pour le compte du même employeur.

#### § 4. — Les secours

Ils consistent en une indemnité journalière dont le nombre ne peut dépasser par semaine « le nombre des journées de chômage diminué d'une unité ».

En principe, les secours ne pouvaient être versés à un même chômeur que pendant un certain nombre de semaines par an. Ce nombre qui avait d'abord été fixé à 18 a été porté à 26 « par analogie aux chômeurs complets ».

L'analogie a été fidèlement observée car la circulaire

ministérielle du 25 janvier 1932 d'abord, puis les décrets successifs ont étendu aux caisses de chômage partiel le bénéfice de la suspension « exceptionnelle » de toute limitation de durée dans la distribution des secours. Le décret du 14 avril 1933 a fixé la prorogation du bénéfice de la suspension jusqu'au 31 décembre 1933. Mais, il est à prévoir qu'il faudra à cette date proroger à nouveau la disposition du décret du 14 avril.

L'allocation de chômage n'est pas due au chômeur sitôt que l'établissement ou la partie de l'établissement qui l'occupe commence à travailler à la petite semaine ou à chômer par roulement. L'art. 10 du décret du 22 octobre 1932 est ainsi conçu :

Le chômeur partiel n'aura droit aux secours qu'après que l'établissement ou partie d'établissement auquel il appartient aura, durant les quatre semaines précédant immédiatement l'admission au secours, chômé huit jours pleins au minimum, s'il s'agit de chômage collectif ou chômé une semaine entière, si le chômage a été organisé par roulement à raison d'une semaine sur deux ».

Le laps de temps qui sépare le moment où a commencé le chômage partiel dans l'établissement et le moment où les secours peuvent être alloués par les caisses porte le nom de « délai de carence ». Le délai de carence n'est pas le même, selon qu'il s'agit de chômage collectif, ou de chômage par roulement.

Au cas de chômage collectif, le délai de carence est fixé à quatre semaines. Il semble que les pouvoirs publics se soient inspiré des dispositions de l'ordonnance allemande du 30 octobre 1928. Celle-ci prévoit que le

chômage partiel n'est indemnisé que si l'établissement considéré a, dans les semaines précédant immédiatement l'admission des secours, chômé huit jours pleins, à raison de deux jours au moins par semaine et que le salaire s'en trouve diminué dans une proportion correspondante. Notre décret du 22 octobre 1932 pose une condition analogue, mais plus large cependant, car peu importe la distribution des huit jours de chômage pleins exigés dans le cours des quatre semaines envisagées.

Quant au chômage par roulement, s'il est « organisé à raison d'une semaine sur deux » il peut donner lieu à une indemnisation plus rapide, dès la deuxième semaine. La condition sera, en effet, beaucoup plus vite remplie, les sept jours de chômage complet requis étant chômés ici d'affilée.

Le taux des allocations est fixé par le règlement<sup>1</sup> de la caisse de chômage partiel avec l'approbation du Ministre du travail. Comme toujours le taux des allocations servies n'entre en compte pour le calcul de la subvention de l'Etat que dans la limite des maxima prévus par décret.

1. Les règlements des caisses de chômage partiel doivent préciser notamment :

- 1° La nature du chômage partiel ouvrant le droit au secours ;
- 2° Les conditions auxquelles doivent satisfaire individuellement les chômeurs partiels ;
- 3° La procédure suivant laquelle les secours sont accordés, suspendus ou supprimés ;
- 4° le taux des secours ;
- 5° le délai après lequel le secours est accordé ;
- 6° la durée maxima pendant laquelle il peut être accordé ;
- 7° les causes pour lesquelles le secours peut ou doit être suspendu ou supprimé ;
- 8° L'organisation du contrôle de l'attribution des secours par la caisse ;
- 9° les conditions dans lesquelles la comptabilité est tenue et le contrôle de l'Administration peut s'exercer.

Or, ces maxima seront fixés soit par le décret du 9 septembre 1905 modifié, soit par le décret du 28 décembre 1926 également modifié, sur les fonds publics de chômage.

En effet, le montant de la subvention de l'Etat dépendra du caractère de la caisse de chômage partiel. S'il s'agit d'une caisse créée par un syndicat professionnel, une association, une société mutualiste, la caisse sera assimilée du point de vue financier aux caisses syndicales et mutuelles de chômage complet régies par le décret du 9 septembre 1905 ça sera donc en conséquence l'art. 9 modifié de ce décret qui s'appliquera pour le taux des maxima des secours et la subvention de l'Etat. Si, au contraire, il s'agit d'une caisse de chômage partiel, créée par une collectivité publique, elle sera assimilée à un fonds public de chômage, et dès lors ça sera l'art. 9 modifié du décret du 28 décembre 1926 qui régira le taux des secours et la subvention de l'Etat.

#### **§ 5. — Admission aux secours — Preuve du chômage**

La procédure d'admission aux secours doit être fixée par le règlement de la caisse, qui fixe également les formalités de contrôle sur les chômeurs partiels afin d'éviter que ceux d'entre eux qui auraient cessé de remplir les conditions exigées continuent à recevoir des secours.

La procédure d'admission aux secours doit être, en principe, la même que celle qui est prévue pour les fonds départementaux, ou municipaux, de chômage s'il s'agit de caisses départementales ou communales, ou par les

caisses syndicales et mutuelles dans les autres cas. Les justifications à fournir seront les mêmes ; cependant le chômeur partiel devra en outre « présenter une attestation de l'employeur certifiant, sous sa responsabilité pécuniaire et pénale, qu'il occupe normalement le chômeur tous les jours de la semaine, mais qu'il ne peut l'occuper par suite du manque de travail que les jours qu'il désigne dans le certificat ». L'employeur agira bien en envoyant à la caisse, comme cela est envisagé par l'art. 17 du décret, une déclaration « indiquant les conditions dans lesquelles le chômage partiel est pratiqué » dans son établissement ou partie de son établissement. Il indiquera les jours durant lesquels il ne peut occuper ses ouvriers. Le relevé des jours indiqués figurera sur une carte remise au chômeur par la caisse. Cette pièce dispensera le chômeur de présenter à la caisse, chaque jour de chômage partiel, une attestation certifiée de son employeur.

Quant au contrôle proprement dit sur la personne des chômeurs pendant le temps du chômage partiel, il s'effectue dans les conditions prévues par le règlement de la caisse. Le chômeur partiel doit se rendre tous les jours de chômage aux heures prescrites à la caisse ou à l'office de placement, afin de se faire pointer. La caisse sera ainsi assurée que le chômeur n'effectue pas de travail rétribué pendant le temps du chômage et, le cas échéant, la caisse ou l'office de placement pourront offrir du travail au chômeur.

Ca n'est pas sans de sérieuses raisons que l'on a pu dire que les caisses de chômage partiel constituent une

institution à caractère hybride. Assurément, le décret du 22 octobre 1932 a fixé leur statut en posant des règles qui leurs sont propres mais on a pu remarquer qu'en dehors de ces règles spécialement prescrites, les caisses de chômage partiel se réfèrent aux dispositions soit du décret du 9 septembre 1905 sur les caisses syndicales et mutuelles de chômage complet soit du décret du 28 décembre 1926 sur les fonds publics de chômage. Elles chevauchent sur les deux institutions se rattachant tantôt à l'une tantôt à l'autre selon leur nature déterminée elle-même par celle du groupement qui les a fondées. Il n'était pas superflu d'ailleurs de donner cette large assiette aux caisses de chômage partiel, de façon à favoriser leur création. Malgré ces facilités, les caisses de secours aux chômeurs partiels demeurent encore, à l'heure actuelle peu nombreuses. Une statistique récente relevait l'existence de 192 caisses municipales, 1 caisse intercommunale et 21 caisses départementales. Soit 214 institutions qui secouraient exactement 16.057 chômeurs partiels. Ce chiffre est assurément minime eu égard au nombre des chômeurs partiels existant.

La modicité de ces chiffres s'explique, en partie, par ce fait, que l'on se trouve en présence d'une institution nouvelle et, pour partie aussi, dans cet autre que les collectivités publiques comme les groupements privés ne se montrent pas très empressés à secourir les chômeurs partiels, dont le sort demeure, malgré tout, meilleur que celui des chômeurs totaux, vers qui se tournent tous les efforts et, en faveur de qui, vont le plus naturellement les gros sacrifices.

## TITRE VI

---

### **TRAVAUX ENGAGES PAR LES DEPARTEMENTS ET LES COMMUNES POUR PROCURER DU TRAVAIL AUX CHOMEURS LOI DU 23 AVRIL 1932 DECRET DU 16 SEPTEMBRE 1932**

---

#### **Introduction — Généralités**

Depuis longtemps les économistes préconisent l'engagement de travaux publics comme remède au chômage. Les travaux publics disent-ils doivent, en raison de leur importance, jouer à merveille le rôle d'un fonds de réserve de travail que l'on ouvre au moment où sévit une crise de chômage, les chômeurs sont alors absorbés par les travaux publics ainsi engagés et les conséquences fâcheuses de la crise, de chômage sont de la sorte en grande partie évitées.

Cette théorie des travaux publics, régulateurs des mouvements du marché du travail, a attiré l'attention des pouvoirs publics en France depuis près d'un siècle déjà.

La France est un des premiers pays du monde qui se soit avisé de prendre des mesures nationales pour régler méthodiquement l'exécution des travaux publics. Pour ne s'en tenir qu'aux temps modernes<sup>1</sup> signalons que ce souci a fait l'objet de circulaires du gouvernement, en date du 23 février 1897 et du 26 août 1900. D'autre part, il est intéressant de signaler qu'en 1902 et 1908 le Ministre des travaux publics invitait les Compagnies de chemin de fer à établir des programmes à longue échéance en vue de mieux répartir leurs commandes. Un décret du 31 mars 1908, pris sur l'initiative de M. René Viviani alors Ministre du Travail, prévoyait « la création d'une Commission chargée d'étudier les mesures à prendre pour atténuer le chômage résultant des crises économiques périodiques ». L'exposé des motifs précisait que « cette commission aurait notamment à rechercher s'il n'est pas possible de répartir les travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte de telle façon qu'ils viennent compenser dans une certaine mesure au moment des crises les déficits que ces dernières produisent dans les travaux privés ». Il ajoutait que « il y a, parmi les travaux publics, certains travaux dont l'exécution peut-être ajournée ou avancée sans trop d'inconvénients et qui seraient exécutés beaucoup plus commodément et plus économiquement pendant les périodes de dépression que pendant les périodes de suractivité industrielle et commerciale ».

1. Nous laissons de côté des essais plus anciens tels que celui des Ateliers Nationaux en 1848.

En 1927, alors que les premiers prodromes de la crise économique mondiale se dessinaient le gouvernement français invitait le conseil national économique à établir un programme de travaux publics prêt à être mis en exécution en France au cas où un chômage généralisé sévirait. Vers la fin de novembre 1929, comme la crise économique commençait à atteindre la France, le gouvernement d'alors déposa un projet de loi relatif au perfectionnement de l'outillage national. C'était un vaste programme intéressant toutes les branches de l'activité nationale et qui engageait une dépense évaluée à cinq milliards. Ce projet est devenu la loi du 28 décembre 1931:

Cet exemple de l'Etat, des départements et des communes profondément atteints dans leur population par le chômage, ont désiré le reprendre en engageant sur leur propre territoire des travaux d'intérêt général destinés à procurer du travail à leurs chômeurs. Mais ce que l'Etat peut entreprendre, avec une facilité relative, étant donné sa puissance financière et l'autorité dont il dispose, cela même s'avère très difficile pour des départements ou des communes en raison de la rigidité et de la faiblesse de leur budget toujours à l'étroit dans ses recettes et en raison aussi de la tutelle administrative qui limite la liberté de décision et d'action des collectivités en les assujettissant à des règles de gestion dont elles ne doivent s'écarter.

Ainsi, plusieurs problèmes aux solutions délicates se posaient pour les départements et les communes qui désiraient engager des travaux sur leur territoire pour

faire travailler leurs chômeurs ; un problème financier, un problème administratif et plusieurs questions tant économiques que sociales étaient à résoudre.

A) Comment et où trouver les fonds nécessaires pour couvrir les frais résultants de l'engagement des travaux de chômage ? Sans doute les travaux seront exécutés par des chômeurs, c'est-à-dire par une main-d'œuvre occasionnelle, non qualifiée, instable, d'un très mauvais rendement et que l'on paiera naturellement bon marché.

Mais il y aura des dépenses de matériel et de matériaux à couvrir, si ordinaires que soient les travaux. Les ressources budgétaires normales de la commune ou du département s'opposent le plus souvent, et particulièrement en période de crise, à pareil surcroît de dépenses. Il n'y aura guère que l'emprunt à supposer encore qu'il soit possible, qui se puisse envisager ; et un emprunt dans de mauvaises conditions : à un moment défavorable où le crédit est restreint ; pour des travaux qui ne sont pas souvent de grande urgence ; pour des chantiers d'un mauvais rendement. Cet emprunt contracté à un taux élevé viendra grever d'autant les finances locales et leur enlever encore de cette souplesse dont elles auraient pourtant un si grand besoin.

B. Du point de vue administratif de graves difficultés surgissaient également. Il eut fallu obtenir de l'autorité de tutelle une série d'autorisations et de passe droits. Tout d'abord les départements et les communes auraient dû requérir l'autorisation d'entreprendre en cours d'année

budgetaire et en dehors de tout crédits prévus à cet effet dans leur budget des travaux commandés par le chômage sans doute, mais se référant à un souci d'urbanisme et d'amélioration plutôt qu'à l'hygiène ou à la sécurité.

D'autre part, il aurait fallu obtenir l'autorisation de contracter l'emprunt ou les emprunts nécessaires. Il eut fallu également obtenir l'autorisation d'engager et d'exécuter tels travaux, en dehors de toutes les règles du droit administratif qui régissent la passation et l'exécution des marchés de travaux publics entrepris par les collectivités départementales ou communales.

C) Enfin, d'autres difficultés surgissaient encore, à supposer que les précédentes aient été résolues. Quels chômeurs convenait-il d'employer à ces travaux ? Tous ceux qui se présenteraient ou ceux seulement inscrits dans les fonds de chômage ? Devrait-on distinguer entre les aptitudes, les professions, les nationalités ? Pendant combien de temps occuperait-on un même chômeur et comment organiser le travail ? la journée réduite, le roulement ? Comment conviendrait-il de rémunérer les chômeurs ou de combiner leur rémunération avec les secours qu'ils reçoivent du fonds de chômage ? Il y aura-t-il lieu de dresser des différences de salaire à l'égard des chômeurs qui par leur profession se trouvent qualifiés dans la tâche qu'on leur fait exécuter et entre les chômeurs d'une autre profession ? Autrement dit, à différence de rendement et de perfection dans le travail faudrait-il faire correspondre une différence de

salaire ? Enfin, en composant, avec des chômeurs de diverses professions, des équipes de travailleurs à bon marché, les départements et les communes ne feraient-elles pas une concurrence illicite à certaines entreprises ? Les équipes de chômeurs iraient, en effet, effectuer des travaux que normalement des corps de métiers et entreprises qualifiées devraient effectuer à leur place, moyennant les salaires normaux dans la profession. Jusqu'à quel point une ville, un département ont-ils le droit de former ainsi des équipes concurrentes, venant à bas prix accomplir le travail des autres ?

### § 1. — Loi du 23 avril 1932

Telles étaient les difficultés et les questions qui embarrassaient fort les collectivités qui concevaient le louable désir d'entreprendre, sur leur territoire, des travaux destinés à venir en aide à leurs chômeurs. C'est, dans ces circonstances, qu'est intervenue la loi du 23 avril 1932, une des rares lois existant sur la matière des mesures à prendre pour venir en aide aux chômeurs. Cette loi vient tout d'abord faciliter la solution du problème financier, en accordant aux départements et aux communes qui désirent entreprendre des travaux pour occuper leurs chômeurs une aide financière sous forme d'une bonification d'intérêt des emprunts contractés en vue de ces travaux.

Ces bonifications d'intérêt seront accordées par le Ministre du Travail, après avis des Ministres de l'intérieur et des finances. Un crédit de 200 millions est prévu

par la loi à cet effet. Il est à la disposition du Ministre des finances, qui y puisera les annuités destinées à faire face aux bonifications d'intérêts consenties aux collectivités emprunteuses.

La bonification d'intérêt est un sacrifice nouveau consenti par le budget de l'Etat, en faveur des chômeurs. Il convient de prendre garde que ce sacrifice ne soit pas détourné de son but. C'est pourquoi, la loi pose d'abord des conditions pour l'obtention de cette bonification d'intérêt et prend ensuite plusieurs précautions afin d'éviter que certaines collectivités, sous le couvert de travaux de chômage, ne soient tentées de profiter de la faveur de l'Etat pour réaliser quelques points de leur plan d'aménagement ou d'entreprendre des travaux d'une utilité contestable.

La loi prescrit que les départements et les communes ne pourront contracter d'emprunts bénéficiant de la bonification d'intérêt que si le pourcentage des chômeurs par rapport à leur population légale atteint au moins 1 %. Ces emprunts ne pourront-êtré contractés d'autre part que pour des travaux ne « donnant pas lieu par ailleurs à des subventions ou avances de l'Etat ou de la caisse de crédit aux départements et aux communes, instituée par la loi du 28 décembre 1931 ».

La loi n'accorde qu'une bonification d'intérêt, c'est-à-dire qu'il reste, à la charge des collectivités emprunteuses, une partie de l'intérêt de l'emprunt. La loi prévoit que « le montant de l'intérêt laissé à la charge de la commune ne pourra être inférieur en aucun cas à 2 % ». Mais, cette bonification n'est-elle encore que partielle

et temporaire ? Partielle car, dans son art. 4, la loi stipule :

« La bonification d'intérêt ne devra être accordée que pour une fraction de l'emprunt réalisé qui ne pourra en aucun cas excéder 80 % de l'évaluation des dépenses résultant des projets approuvés ».

Temporaire parce que « la bonification ne pourra être accordée pour une durée supérieure à 4 ans ».

Cette dernière stipulation fait apparaître le caractère prudent de cette loi qui est, avant tout, une loi de circonstance ayant pour but d'aider les collectivités à traverser une mauvaise période tout en réservant l'avenir.

Quant aux difficultés d'ordre administratif que posait pour les collectivités, l'entreprise de travaux de chômage, la loi les dissipe par cela même que, non seulement, elle autorise les travaux spéciaux de chômage mais qu'elle fait plus, puisqu'elle les encourage. Les collectivités devront seulement se plier aux formalités prescrites par la loi concernant la rédaction du projet des travaux à soumettre à l'approbation ministérielle<sup>1</sup>. La loi vient ensuite poser quelques prescriptions concernant l'emploi des chômeurs et leur rémunération.

Les chômeurs, qui devront être employés aux travaux, seront des chômeurs inscrits dans les fonds de chômage sans distinction de profession, pourvu qu'ils aient l'aptitude physique leur permettant d'accomplir le travail assigné. La loi fait, par contre, grand cas de la nationa-

1. Cf., *infra*, p. 180, 184 et 185.

lité des chômeurs. La loi désireuse de protéger plus particulièrement la main-d'œuvre française, trop souvent durement concurrencée sur son propre territoire par la main-d'œuvre étrangère, prescrit que, pour bénéficier de la bonification d'intérêt aux emprunts contractés, les travaux entrepris devront occuper une proportion de 75 % au moins, d'ouvriers ou employés français. En imposant cette condition, le législateur a voulu parer à une éventualité regrettable qui pourrait se produire, dans certains centres où la main-d'œuvre étrangère est particulièrement nombreuse. Il eut été fâcheux de voir les travaux entrepris, à grands frais par les collectivités et pesant lourdement sur les contribuables français, servir en définitive à secourir une majorité de chômeurs étrangers. La loi a voulu que ce surcroît d'effort des français profite, avant tout, à des français.

La rémunération allouée aux chômeurs, occupés aux travaux de chômage, est laconiquement énoncée dans la loi par les termes suivants : « Les chômeurs devront être payés au même taux que les ouvriers couramment occupés aux mêmes travaux dans la localité ou la région » Le législateur a voulu marquer par là son intention d'éviter que les travaux de chômage entraînent un avilissement du prix du travail dans la profession en cause s'il autorisait des salaires plus bas. Mais ça n'est là qu'un principe et il est susceptible de quelques tempéraments dans la pratique.

Nous verrons que le décret du 16 septembre 1932 tout entier inspiré de la loi du 23 avril 1932 distingue entre les salaires des chômeurs de la profession dont

relèvent les travaux entrepris et les salaires versés aux chômeurs appartenant à d'autres professions.

La loi du 23 avril 1932 est intéressante par la formule nouvelle qu'elle met en avant en faveur de l'assistance aux chômeurs : encourager les départements et les communes à entreprendre des travaux de chômage, en leur permettant d'emprunter des capitaux à de bonnes conditions. La loi est moins intéressante par l'aide qu'elle apporte en fait à ces collectivités.

Il ne faut pas perdre de vue que les communes, et tout particulièrement en période de dépression générale, se trouvent rarement en mesure de pouvoir contracter un emprunt de ce genre aussi la loi du 23 avril 1932 faisait-elle pour beaucoup d'entre elles un peu figure d'une invitation de gascon. Si l'on voulait que les communes, surtout les communes de médiocre importance qui financièrement sont très faibles entreprennent des travaux de chômage, il fallait rechercher une autre combinaison qui le leur permit. On présenta une autre formule dans le décret du 16 septembre 1932.

## § 2.

*Décret du 16 septembre 1932 relatif à l'admission au bénéfice de la subvention de l'État des salaires versés aux chômeurs employés à des travaux municipaux de chômage.*

Le décret du 16 septembre 1932 apparaît comme un décret de renforcement et comme un décret de circonstance.

Décret de renforcement, car il reprend, sous une autre

formule, spécialement conçue celle-ci pour être mieux à la portée des municipalités, la même idée que celle qui à inspiré les dispositions de la loi du 23 avril 1932 : aider les communes à entreprendre des travaux d'utilité publique pour donner du travail à leurs chômeurs.

C'est aussi un décret de circonstance, commandé par la sévérité de la crise économique comme la plupart des autres décrets, promulgués depuis deux ans que nous avons étudiés. La meilleure preuve en est fournie par le caractère essentiellement temporaire de l'application de ce décret, qui, promulgué le 16 septembre 1932, ne devait avoir effet que jusqu'au 31 décembre de la même année. Il doit sa longévité à une série de décrets<sup>1</sup> de prorogation, qui ont été autant de délais de grâce accordés à ses dispositions, qui s'il n'était le malheur des temps présents, devraient être défuntes depuis près d'un an.

#### *Etude du décret du 16 septembre 1932.*

Le décret du 16 septembre 1932 pose en son art. 1<sup>er</sup> que : « Le Ministre du Travail pourra admettre au bénéfice de la subvention de l'Etat... les salaires versés aux personnes régulièrement inscrites à un fonds de chômage lorsqu'elles seront employées à l'exécution de travaux entrepris spécialement en vue d'occuper les chômeurs par la commune dont le fonds de chômage a établi un règlement spécial »<sup>2</sup>.

1. Ce sont les décrets des 13 janvier, 16 avril, 26 juillet 1933 et il est à prévoir que d'autres décrets renouvelleront les dispositions du décret du 16 septembre 1932 aussi longtemps que les besoins de la crise présente le commanderont.

2. S'inspirant de la loi du 23 avril 1932, on pourrait dire que le décret

Le décret apporte donc, une dérogation éventuelle au décret du 28 décembre 1926, sur les fonds de chômage, puisqu'il nécessite pour entrer en jeu une modification préalable et fort accusée du règlement régissant le fonds de chômage. Les règles normales de fonctionnement de ce dernier vont s'en trouver profondément modifiées en ce qui concerne, au moins, ceux des chômeurs inscrits désignés pour les travaux de chômage.

En même temps, qu'elles envisagent la modification adéquate du règlement du fonds de chômage, les communes, qui désirent bénéficier des dispositions du décret du 16 septembre 1932, doivent élaborer un règlement de détail, indiquant les projets de travaux ainsi que les conditions dans lesquelles les chômeurs seront occupés aux travaux engagés pour eux.

#### A. *Le règlement de détail*

Le règlement de détail doit être adressé par la commune au Préfet qui, après un premier examen, le transmettra au Ministre du Travail afin de recevoir son approbation. Le règlement de détail devra notamment déterminer :

« 1<sup>o</sup> Le mode de roulement suivant lequel les chômeurs inscrits au fonds de chômage, et ayant les aptitudes physiques nécessaires pour l'exécution des travaux, y seront occupés; un même chômeur ne pouvant pas y être occupé plus de trois mois, au cours d'une même période de six mois;

du 16 septembre 1932 établit le régime d'une bonification de l'État au taux des salaires versés par les Municipalités aux chômeurs qu'elles font travailler dans les conditions prescrites.

2° Le taux du salaire, à la journée ou à la tâche, payé aux chômeurs des professions autres que celles auxquelles ressortissent les travaux dont il s'agit ».

Le décret du 16 septembre 1932 pose donc, en principe, que tous les chômeurs inscrits au fonds de chômage et ayant les aptitudes physiques nécessaires pour l'exécution des travaux doivent participer à ces travaux. Toutefois les ouvriers et employés, ainsi occupés, auront dû être inscrits régulièrement pendant plus d'un mois au fonds de chômage avant d'être embauchés dans les travaux municipaux de chômage. Pendant ce mois, ils auront du rechercher et l'office de placement aura dû s'efforcer de leur procurer, un emploi de leur profession. Ca n'est donc que dans le cas où il n'y aura pas eu possibilité de leur trouver du travail après un mois de recherches que, les chômeurs pourront-être embauchés dans les travaux engagés pour eux. Les travaux de chômage font donc figure de refuge ultime pour les chômeurs restant sans emploi.

Le règlement de détail doit prévoir l'organisation du travail, bien entendu celle-ci devra varier selon le genre de travail entrepris mais le décret prévoit l'organisation d'un « roulement ». Il prévoit l'organisation d'un roulement, parce que les travaux municipaux de chômage doivent être d'une importance soigneusement proportionnée au nombre de chômeurs à secourir existant dans la commune. Il convient, en effet, étant donné la charge financière qu'ils entraînent, que ces travaux présentent une envergure aussi réduite que possible, tout en restant suffisante pour pouvoir alimenter en

travail, à tour de rôle, les équipes de chômeurs existantes.

*B. Rémunération des chômeurs et subventions de l'Etat aux salaires*

a) Afin d'éviter de provoquer un avilissement du prix de la main-d'œuvre, la loi du 23 avril 1932 posait le principe que les chômeurs devaient recevoir la même rémunération que « les ouvriers couramment occupés aux mêmes travaux dans la localité ou la région ». Le décret du 16 septembre 1932, tout en s'inspirant du même principe est plus nuancé. Il part de cette idée qu'à une différence de rendement dans le travail, il est équitable de faire correspondre une différence de salaire. Il prend donc soin de distinguer les chômeurs qui, par leur profession, se trouvent être des ouvriers qualifiés pour le travail qui leur est donné, des chômeurs appartenant à d'autres professions et qui sont en conséquence, des ouvriers non qualifiés pour effectuer les mêmes travaux. Dans le premier cas, le salaire sera naturellement plus élevé que dans le second. Mais cette distinction entre le chômeur ouvrier qualifié et le chômeur ouvrier non qualifié, prend surtout une grande importance en ce qui concerne la subvention de l'Etat aux salaires versés aux chômeurs.

b) La subvention de l'Etat aux salaires. Aux termes de l'art. 4, 2<sup>o</sup> al. du décret du 16 septembre 1932 la subvention de l'Etat ne s'applique pas « aux salaires versés aux chômeurs des professions auxquelles ressortissent les travaux, salaires dont le taux devra être égal à celui

auquel sont payés les ouvriers couramment occupés aux mêmes travaux dans la localité ou la région »<sup>1</sup>.

Il n'y a pas, en effet, de raisons sérieuses pour que l'Etat subventionne d'une façon exceptionnelle les travaux exécutés par des ouvriers de métier à rendement normal. Le travail effectif, que fournissent de tels ouvriers, correspond au salaire normal de leur profession. Il y a échange équitable de prestation ; les collectivités reçoivent un travail de valeur correspondant au salaire qu'elles donnent. Elles ne subissent aucun préjudice et la subvention de l'Etat, toute exceptionnelle qu'elle soit, ne le justifierait pas. Mais, la subvention de l'Etat est, par contre, pleinement justifiée quand il s'agit de salaires versés aux chômeurs de professions autres et qui sont des ouvriers non qualifiés pour le travail qu'ils doivent exécuter. Si l'Etat intervient pour aider les communes qui entreprennent des travaux, en vue d'occuper leurs chômeurs, c'est précisément pour compenser la perte résultant pour les communes de l'emploi, pour les travaux entrepris, de chômeurs ouvriers non qualifiés et par suite d'un fort mauvais rendement<sup>2</sup>.

Encore ne faut-il pas penser que la subvention de l'Etat aux salaires versées aux chômeurs ouvriers non qualifiés est calculée eu égard à la totalité du montant des salaires versés à cette catégorie d'ouvriers : le décret

1. On remarquera la similitude des termes employés par l'art. 3 de la loi du 23 avril 1932 et par l'art. 4, 2<sup>e</sup> alinéa du présent décret ceci montre combien la loi a inspiré la rédaction du décret.

2. On devra admettre à l'assimilation avec les ouvriers professionnels les chômeurs d'autres professions qui après trois mois d'occupation à ces travaux, ont pu et ont dû s'y adapter et sont susceptibles d'un rendement se rapprochant de la normale.

du 16 septembre 1932 art. 4, 1<sup>er</sup> al. stipule que : « La subvention de l'Etat ne s'applique qu'à la partie du salaire correspondant aux maxima entrant en compte pour cette subvention aux termes de l'art. 9 du décret du 28 décembre 1926 sans pouvoir excéder 60 % dudit salaire ». Autrement dit, la subvention de l'Etat ne doit en aucun cas être supérieure à celle que représenteraient les secours alloués aux chômeurs s'ils n'étaient pas occupés à ces travaux ni être supérieure à 60 pour cent de leur salaire ; 40 pour cent des salaires payés restent donc en entier à la charge des municipalités. Cette fraction forfaitaire représente peut-être la valeur vraie du travail fourni à la commune par ces ouvriers occasionnels et on conçoit dès lors qu'elle en paie seule le montant ; on peut rapprocher cette disposition du décret de l'art. 4 de la loi du 23 avril, qui laisse aussi à la charge entière de la collectivité 20 % au moins des arrérages des emprunts contractés, sans parler des autres limitations précédemment étudiées. Les pouvoirs publics veulent que les collectivités sentent le poids des charges qu'elles contractent avec l'aide de l'Etat. C'est un moyen de refreiner les propensions que certaines d'entre elles pourraient montrer de s'aventurer dans des entreprises inconsidérées, dictées plus souvent par une impulsion démagogique que par une réelle utilité.

### *C. Travaux*

Aux termes de l'art. 2 du décret du 16 septembre 1932, « les projets de travaux doivent être transmis par le préfet avec son avis au ministre du Travail qui après

accord avec le ministre du budget et du ministre dans les attributions duquel entrent les travaux devra y donner son approbation ». Ces projets, afin de hâter l'engagement des travaux, doivent être adressés au Préfet en autant d'exemplaires qu'il y a de ministres intéressés, plus un exemplaire destiné à rester entre les mains du Préfet <sup>1</sup>.

On retrouve, sur ce point encore, les mêmes dispositions que celles qui sont contenues dans l'art. 3 de la loi du 23 avril, 1932. « Les projets de travaux devront être préalablement agréés par le ministre de l'intérieur après avis des ministres dans les attributions desquels entrent les travaux en raison de leur nature ».

Mais, s'il existe une grande ressemblance entre les travaux prévus par la loi du 23 avril et ceux prévus par le décret du 16 septembre 1932, en ce qui a trait à la procédure de leur engagement, à leur conduite et à leur but, les travaux de chômage prévus par l'un et l'autre de ces textes ne doivent pas être confondus.

La loi et le décret s'opposent dans les mêmes termes à toute assimilation, qui aurait pour effet de placer les mêmes travaux à la fois sous l'égide de la loi du 23 avril 1932 et sous l'égide du décret du 16 septembre de la même année. La loi, comme le décret, n'autorisent pas le cumul des bonifications ou subventions de l'Etat pour un même programme de travaux. On pourrait dire que là où le décret joue, il n'y a pas place pour la loi et réciproque-

1. Les plans et devis détaillés peuvent cependant n'être établis qu'en un seul exemplaire, qui est adressé au Ministre principalement intéressé.

ment<sup>1</sup>. Mais s'il est bien établi que les mêmes travaux ne peuvent bénéficier à la fois des avantages accordés par la loi du 23 avril et des autres avantages accordés par le décret du 16 septembre, on peut se demander si une même commune peut ouvrir, pour occuper ses chômeurs, divers chantiers les uns dans le cadre de la loi du 13 avril en reconrant à l'emprunt, les autres conformément aux dispositions du décret du 16 septembre ouvrant l'admission des salaires versés aux chômeurs au bénéfice de la subvention de l'Etat.

Il semble que rien ne s'oppose à ce qu'une même municipalité use, à la fois des diverses aides financières que départissent les pouvoirs publics aux collectivités, pour venir en aide à leurs chômeurs. La seule condition requise, elle ressort des dispositions des deux textes, est qu'il s'agisse de programmes différents de travaux d'utilité générale. Mais il ne faudrait pas naturellement que les chantiers se contrarient et que dans les uns les chômeurs soient plus favorisés que dans les autres. On doute que, pratiquement, il se rencontre des municipalités aussi entreprenantes.

#### *D. But des travaux*

Il est superflu d'insister sur l'utilité des travaux de chômage. Ils présentent un intérêt social évident, puis-

1. C'est par une formule identique que l'on trouve à l'art. 3, 1<sup>o</sup> *in fine* de la loi et à l'art. 2, 1<sup>er</sup> paragraphe, *in fine* du décret que ces deux textes s'excluent mutuellement de toute « collaboration » pour des mêmes travaux. La disposition est celle-ci : « Ces projets ne pourront comprendre des travaux donnant lieu, par ailleurs, à des subventions, avances ou bonifications d'intérêt de l'Etat ou de la Caisse de crédit aux départements et aux communes instituée par la loi du 28 décembre 1931 ».

qu'il y a tout avantage à laisser le moins possible des ouvriers en chômage dans une oisiveté entière et prolongée et en tant qu'ils présentent une utilité pratique puisqu'ils consistent en des travaux d'intérêt général dont la collectivité entière bénéficie. Outre cela, et nous arrivons aux buts principaux recherchés par la loi et le décret de 1932, les travaux de chômage, entrepris par les collectivités locales, s'ils sont bien compris, peuvent, en premier lieu, servir à éduquer les chômeurs dans une profession nouvelle et favoriser notamment le retour à la terre, ensuite, ils peuvent permettre de protéger particulièrement la main-d'œuvre française.

a) Les travaux dont s'agit, sont en général des travaux de terrassement qui se rencontrent dans tous les travaux publics, ou sont analogues à beaucoup de travaux agricoles. Ils constituent en conséquence une excellente préparation au métier d'agriculteur, dans lequel la surabondance de la main-d'œuvre se fait beaucoup moins sentir que partout ailleurs. A l'expiration des trois mois pendant lesquels les chômeurs peuvent être occupés aux travaux municipaux de chômage s'ils ne trouvaient pas une occupation dans leur profession antérieure ils pourront trouver un emploi, soit dans l'agriculture, soit dans des chantiers normaux de travaux publics.

b) D'autre part, les travaux municipaux de chômage permettent de protéger plus particulièrement les chômeurs français. La même disposition se trouve dans l'art. 3 de la loi du 23 avril 1932 et dans l'art. 2 du décret du 16 septembre. Elle est ainsi conçue : « Les ouvriers ou

employés occupés aux travaux visés... devront comprendre jusqu'à concurrence de 75 pour cent au moins des chômeurs français ». Les pouvoirs publics ont voulu empêcher que les travaux de chômage entrepris par les collectivités locales et, moyennant de gros sacrifices, servent dans certaines d'entre elles où la main-d'œuvre étrangère est abondante, à secourir une majorité d'étrangers; il serait paradoxal de voir, en effet, les lourds sacrifices imposés aux contribuables français, servir à secourir une main-d'œuvre étrangère, le plus souvent passagère, donc peu intéressante pour nous français, et, qui plus est, concurrence sur notre territoire la main-d'œuvre nationale.

Si ce n'étaient les charges financières qu'ils entraînent, les travaux de chômage entrepris par les départements ou les communes apparaîtraient comme le moyen le plus recommandable de venir en aide aux chômeurs : ces chantiers que l'on ouvre pour eux préservent les chômeurs du désœuvrement, en leur assurant un salaire; ils peuvent permettre à nombre de chômeurs de s'adapter à des professions nouvelles où ils auront plus de chance de trouver du travail que dans la leur; enfin, ces travaux, ne constituant pas une institution d'assistance ouverte à tous les miséreux, permettent de protéger plus particulièrement les chômeurs français et, parmi eux, ceux dont la vigueur physique réclame une activité.

Dans la pratique, certaines municipalités désireuses de ne pas imposer de nouvelles charges fiscales à leurs citoyens et désireuses en même temps, d'occuper leurs

chômeurs secourus, d'une façon qui soit profitable pour la collectivité, ont adjoint aux conditions générales des secours alloués par le fonds de chômage, l'obligation pour les chômeurs de se mettre durant quelques heures par jour, à la disposition de la commune. L'exemple suivant qui a été imité est intéressant à signaler :

En janvier 1933 le maire du Mans a fait approuver par le Préfet de la Sarthe un arrêté aux termes duquel à dater du 30 janvier, les ouvriers émargeant au fonds de chômage seront tenus d'apporter leur concours au personnel municipal, chaque jour non férié de 13 h. 30 à 16 h. 30.

Cet arrêté est motivé par la double considération suivante :

« Les sacrifices consentis par la ville et, par conséquent par les contribuables, doivent être compensés par une participation des chômeurs à l'exécution des travaux municipaux au moyen de prestations en nature. Il est également de toute nécessité de ne pas laisser les ouvriers en chômage dans l'oisiveté la plus entière ».

Cette formule nous paraît fort heureuse : elle n'abaisse pas le chômeur au rang de l'assisté indigent, qui reçoit sans pouvoir donner en retour. Ici, on demande une contrepartie au chômeur en échange du secours qu'il reçoit ; cette contrepartie la seule que le chômeur puisse facilement donner : sa force de travail. Etant donné la modicité de la prestation demandée au chômeur, le secours qu'il reçoit du fonds de chômage le rémunère largement du travail qu'il peut être amené à fournir. Ainsi la commune recevra un certain travail sans pour cela

être obligée de contracter des emprunts ou de payer des salaires. Si, assurément, cette solution n'a rien de très avantageux pour les chômeurs, elle apparaît au moins équitable et elle présente le rare mérite de ne lésér personne, de profiter à tous, et de ménager les finances publiques et locales.

### Appendice

On constate que, dans la crise actuelle de chômage, les pouvoirs publics recherchent par tous les moyens à multiplier les possibilités de travail de façon à procurer au plus grand nombre des chômeurs existants en France l'emploi qui leur manque.

En ce qui concerne l'Etat, le gouvernement a fait voter, dans cet esprit, la loi du 28 décembre 1931 tendant d'une part à la réalisation immédiate de travaux importants relatifs au perfectionnement de l'outillage national, d'autre part à la création d'une caisse de crédit aux départements et aux communes pour les aider à financer des travaux d'aménagement.

Nous venons de voir comment, de leur côté, des collectivités ont devancé la date de l'engagement des travaux projetés ou ont entrepris des travaux spéciaux de chômage, le tout au prix de lourds sacrifices financiers.

Les plus grands efforts sont donc loyalement tentés, chez nous, pour multiplier les emplois. Mais, pour que ces efforts soient pleinement bienfaisants, il convient d'appeler à ces travaux le plus grand nombre possible des chômeurs pour qui les organes de placement ne par-

viennent pas à trouver d'emploi dans leur circonscription.

Le problème qui surgit est donc un problème d'étroite liaison entre les organes de placement et les chantiers de travail ou, mieux encore, entre les organes de placement et les autorités administratives chargées d'engager des travaux ou de conclure des marchés au nom de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics.

Il s'agit donc d'assurer une publicité des emplois qui vont être créés auprès des organismes chargés de placer les chômeurs.

Il y a quelque temps déjà, que les pouvoirs publics ont compris tout le profit qui résulterait, pour les chômeurs et la collectivité, de ce que les bureaux de placement soient informés à temps de la nature des demandes de main-d'œuvre, dans telle ou telle région, en raison de travaux devant être mis en chantier.

Le 31 octobre 1921 sur l'initiative du Ministre du Travail, le Ministre des travaux publics adressait à tous les Préfets, chargés d'assurer la publicité des adjudications, une circulaire leur recommandant d'adresser en triple exemplaires au Ministre du Travail toutes les affiches annonçant une adjudication de travaux publics à partir d'une importance de cent mille francs. Les ministres de la guerre, de la marine, de l'intérieur, des P. T. T. furent également priés de prendre des mesures analogues.

Sitôt parvenues au Ministre du Travail, l'office central de la main-d'œuvre transmet un exemplaire de ces affiches aux offices de placement de la région ou du départ-

tement intéressés, afin que ces organismes puissent se mettre en rapport, le moment venu, avec les adjudicataires et leur présentent la main-d'œuvre dont ils vont avoir besoin.

A la fin de 1926, comme une nouvelle dépression économique se dessinait, le Ministre, par une circulaire du 30 décembre 1926, a rappelé aux administrations compétentes les mesures qui avaient été prescrites en 1931 et recommandait en outre à ses collègues de lui signaler l'annonce de tous les marchés (à partir d'une valeur de 100.000 francs) qu'ils seraient amenés à passer, soit par adjudication, soit de gré à gré, en indiquant les noms et adresses des titulaires de ces marchés.

C'est toujours le même souci : rapprocher le plus possible les chômeurs des créations d'emploi, qui a inspiré la circulaire ministérielle du 11 juillet 1932, relative à la liaison entre les offices de placement et les ingénieurs en chefs des ponts et chaussées.

Dans cette circulaire, adressée aux Préfets par le Ministre du Travail, on lit le passage suivant : « M. le Ministre des travaux publics... m'a informé qu'il y aurait intérêt, à son avis, à ce que les directeurs des offices départementaux de placement fassent directement connaître aux ingénieurs en chefs des ponts et chaussées les renseignements qu'ils possèdent au sujet du nombre des chômeurs et des professions exercées par ces derniers, pour que le cas échéant, les fonctionnaires précités des services extérieurs du ministère des travaux publics puissent embaucher les chômeurs ».

Cette liaison entre les ingénieurs en chefs des ponts et

chaussées et les directeurs des offices départementaux de placement est réalisée au moyen d'un échange réciproque de renseignements. Le service des ponts et chaussées communique à la direction de l'office départemental de placement la liste des travaux à effectuer, en précisant le lieu d'exécution, le genre de travail à exécuter, la quantité approximative de main-d'œuvre nécessaire. De son côté le directeur de l'office de placement indique au service des ponts et chaussées les disponibilités actuelles, le nombre d'ouvriers qualifiés dont il dispose et qu'il y aurait la plus grande utilité à employer.

Cette collaboration resserre d'une façon heureuse la liaison indispensable qui doit exister entre les organes de placement et les chantiers de travail. Elle est de nature, d'autre part, à faciliter la tâche très étendue et très complexe des organes de placement, puisqu'ils reçoivent des avis et n'ont plus besoin de se livrer, comme avant, à des investigations sur les emplois possibles dans ces différents chantiers.

---



### TROISIEME PARTIE





## TITRE PREMIER

---

### **MESURES PRISES PAR L'ETAT FRANCAIS POUR PROTEGER LA MAIN-D'ŒUVRE FRANCAISE, CONCURRENCÉE EN PERIODE DE CHOMAGE, SUR SON PROPRE TERRITOIRE PAR LA MAIN-D'ŒUVRE ETRANGERE**

---

La France est une nation où la main-d'œuvre nationale est naturellement déficitaire, en période économique normale. Sans le concours de la main-d'œuvre étrangère, le rythme normal de sa production (aussi bien industrielle qu'agricole) ne pourrait être maintenu. La France est donc obligée pour se procurer le complément de force de travail qu'elle ne trouve pas chez elle, de faire appel à des bras étrangers.

Cette insuffisance de main-d'œuvre nationale a encore été accrue chez nous du fait de la guerre. Le bouleversement causé par celle-ci a entraîné au lendemain de 1919 des mouvements de population dont l'importance n'avait jamais été atteinte jusqu'alors. La France avait à relever

ses ruines et à combler les vides que la mort avait causés dans les rangs de ses travailleurs. Il ne faut donc pas s'étonner, si de 1920 à 1931, on a pu constater l'entrée en France de plus de deux millions de travailleurs étrangers. Voici, comment s'exprime à cet égard M. W. Oualid <sup>1</sup>.

« Pour la France, en tout cas, son besoin de main-d'œuvre était tel qu'elle devenait peu à peu le pôle d'attraction de tous les émigrés européens en quête d'emploi. De 1922 à 1931 le total des entrées atteignait plus de 1.700.000 et le solde net — sorties déduites — dépassait 1.300.000. Ainsi s'expliquait en 1931 sur notre sol la présence de plus de 3 millions d'étrangers ».

Le large appel à la main-d'œuvre étrangère fait par notre industrie et notre agriculture <sup>2</sup> dans les années qui

1. *Revue de l'Immigration*, n° 47.

2. Le Ministère de l'Agriculture a publié (*Bulletin de la Statistique générale de la France et du service d'observation des prix*, t. XIX, octobre-décembre 1929) les résultats d'une enquête entreprise en janvier 1927, donc en période de prospérité économique, à l'aide de questionnaires communaux et portant sur les étrangers occupés dans l'agriculture, et sur les travailleurs étrangers occupés dans l'Industrie.

a) Pour l'Agriculture, cette enquête a donné les résultants suivants : (département de la Seine non compris).

33.285 exploitant 149.149 Ha.

Fermiers ou métayers étrangers :

58.149 exploitant 437.155 Ha.

Travailleurs agricoles ou forestiers étrangers : 162.799.

Soit pour l'agriculture un total de : 254.503 étrangers non naturalisés exploitant ou travaillant en France.

b) Pour l'Industrie l'enquête a permis de dénombrer 923.119 personnes étrangères (hommes, femmes et enfants de plus de 13 ans, non compris le département de la Seine), qui étaient alors occupés dans différentes industries.

Les groupes les plus nombreux se trouvent dans le Nord (137.896), dans le Pas-de-Calais, la Moselle, les Alpes-Maritimes, la Meurthe-et-Moselle, la Seine-et-Oise.

c) En ce qui concerne le département de la Seine, les renseignements approximatifs, résultant des chiffres fournis par la Préfecture de Police, ont permis de compter 426.902 personnes étrangères (dont 91.682 italiens). Le nombre des ouvriers agricoles est minime dans le département de la Seine ; 30 % du total de ces ouvriers sont occupés dans la métallurgie 40 % dans les terrassements et le bâtiment.

ont suivi la guerre était donc commandé par la nécessité et notre pays s'en trouva bien, tant qu'il y a eu en France une grande activité économique et partant abondance de travail.

La situation devint toute différente, lorsque la crise économique nous atteignit à notre tour en 1930. La masse de la main-d'œuvre étrangère occupée jusqu'alors en France devint un poids inutile et gênant.

Le ralentissement très prononcé de l'activité économique se traduisant par la fermeture de nombreux établissements, ou par le travail à journées réduites dans d'autres, vint enlever toute justification à la présence sur notre territoire de ces nombreux travailleurs étrangers. Ceux-ci étaient devenus des chômeurs et, en raison des traités de travail conclus il nous fallait les secourir sur le pied d'égalité avec les chômeurs français et au prix de lourds sacrifices financiers, ou bien ils n'étaient pas en chômage et occupaient dès lors, des emplois qui, normalement devaient être tenus par des français. L'opinion publique, on le conçoit, se révolte lorsqu'elle constate que tandis que des travailleurs français chôment, des ouvriers étrangers travaillent.

Les temps ayant changé, loin de féconder notre activité économique, les travailleurs étrangers sont devenus, par suite de la crise, ou une charge pour notre pays ou des concurrents pour notre main-d'œuvre nationale. La crise persistant et ne paraissant pas devoir prendre fin de sitôt, les pouvoirs publics ont du aviser à prendre des mesures pour protéger notre main-d'œuvre nationale et diminuer sa souffrance, en lui réservant le travail que l'on peut encore offrir en France.

## CHAPITRE PREMIER

### MESURES PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS POUR REDUIRE LA QUANTITE DE LA MAIN D'ŒUVRE ETRANGERE TRAVAILLANT EN FRANCE

---

Un premier effort pour la protection de notre main-d'œuvre nationale doit tendre à la protéger contre la concurrence que lui livre en temps de crise sur son propre territoire la main-d'œuvre étrangère entrée au temps de la prospérité ou qui pourrait y rentrer encore. Deux opérations synchrones doivent permettre d'arriver à assurer cette protection. Restreindre le plus possible les admissions nouvelles de travailleurs étrangers en France et en second lieu favoriser les sorties de notre territoire du plus grand nombre possible des travailleurs étrangers s'y trouvant. Ce plan est logique, mais sa réalisation pratique n'est pas aussi simple qu'on pourrait le penser tout d'abord. Le travailleur étranger en France se trouve dans une situation juridiquement réglementée et nous avons, le plus souvent, conclus avec son pays des engagements qui doivent être respectés.

## § 1. — Situation des travailleurs étrangers en France

### A. *Introduction de la main-d'œuvre étrangère.*

Avant la guerre l'entrée de la main-d'œuvre étrangère en France était libre. Les travailleurs étrangers immigraient en France, isolément en général, dans le double espoir d'y trouver à la fois le travail qu'ils ne trouvaient pas dans leur pays et des conditions de vie meilleures.

De nos jours, l'introduction des travailleurs étrangers en France est réglementée<sup>1</sup>. Elle a lieu sur la demande des employeurs. Cette demande peut être individuelle et nominative, c'est-à-dire que l'employeur indique le nom, la qualité, la résidence de l'ouvrier étranger qu'il désire faire venir, ou bien, cette demande peut être collective et anonyme, c'est le cas d'un entrepreneur qui demandera l'autorisation d'introduire cent terrassiers italiens par exemple.

Ces demandes doivent être adressées, par l'employeur, à l'office départemental de placement qui examinera et selon la situation du marché du travail, donnera ou non un avis favorable. L'office régional et l'office central de la main-d'œuvre, saisis successivement, agiront de même. La demande accueillie, l'employeur devra rédiger autant de contrats de travail qu'il demande d'ouvriers, ces contrats seront visés par le Ministère du travail ou de l'agriculture selon le cas, et envoyés ensuite aux inté-

1. Art. 82 du livre I<sup>er</sup> du Code du travail, loi du 19 juillet 1928.

ressés. Il en résulte que tout ouvrier étranger pour entrer régulièrement en France (quelque soit sa profession ou sa situation hiérarchique) doit être en possession d'un contrat de travail revêtu d'un visa favorable du Ministre français compétent.

*B. — Condition du séjour des travailleurs étrangers en France.*

Aux termes de la loi du 8 août 1893, modifiée par celle du 16 juillet 1912, l'étranger qui voulait exercer en France une profession devait dans les huit jours de son arrivée en faire la déclaration en justifiant de son identité au maire ou au commissaire de police de la commune. Il lui était délivré alors un extrait du registre d'immatriculation des travailleurs étrangers qui doit encore être à l'heure actuelle tenu dans chaque mairie.

C'est pendant la guerre par suite de la nécessité d'exercer une surveillance attentive sur les étrangers, que fut créée par le décret du 2 avril 1917 la carte d'identité spéciale des étrangers<sup>1</sup>. Le décret du 10 juillet 1929 abrogeant les précédents constitue aujourd'hui la véritable charte de la condition de séjour des étrangers en France. Lorsqu'un étranger doit occuper en France un emploi salarié, il doit demander la délivrance d'une carte d'identité de travailleur, en présentant à l'appui de sa demande son contrat de travail visé favorablement par le ministre français compétent. La validité de cette carte

1. Ce décret qui a abrogé celui du 2 octobre 1888 a été lui-même modifié ou complété successivement par les décrets des 18 novembre 1920, 6 juin 1922, 25 octobre 1924, 9 septembre 1925, 30 novembre 1926, 20 janvier 1928, 26 avril 1929, 10 juillet 1929, 21 mai 1932.

est de deux ans, lorsqu'elle a été délivrée, sur le vu d'un contrat de travail d'une année, elle n'est valable au contraire que pour la durée du contrat de travail lui-même lorsque celui-ci est passé pour une période inférieure à un an.

*C. — Conditions d'emploi des travailleurs étrangers en France.*

Jusqu'à présent, et bien que la loi du 8 août 1893 s'intitule loi relative à la protection du travail national, ce sont plutôt des mesures de police que celles qui viennent d'être décrites ; en passant en revue les conditions d'emploi des travailleurs étrangers nous allons constater des règles véritablement protectrices pour notre main-d'œuvre nationale si elles sont appliquées avec rigueur.

Considérons d'abord les conditions proprement dites d'emploi de travailleurs étrangers imposées aux employeurs. Celles-ci sont contenues dans la loi du 11 août 1926. Cette loi pose une série d'interdictions : interdiction aux employeurs d'embaucher des ouvriers étrangers non munis de la carte d'identité (imposée par le décret du 10 juillet 1929) ; interdiction d'employer un travailleur étranger à un autre travail que celui qui de par son métier indiqué sur sa carte doit être le sien. Interdiction enfin, à moins d'entente amiable avec l'autre employeur, de procéder au débauchage de travailleurs étrangers dont le contrat de travail est en cours. Certes, le contrôle de l'application de ces prescriptions prête à difficultés ; mais la tâche des inspecteurs du travail est

cependant facilitée par l'obligation à laquelle sont assujettis les chefs d'entreprise de tenir, à tout moment, à jour un registre sur lequel sont portés les noms des travailleurs étrangers employés, ainsi que les autres indications qui s'imposent. Ce registre peut permettre à l'administration de dépister les travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Mais quelle est donc la condition du travailleur étranger en situation irrégulière par rapport au travailleur Français ? Il a déjà été parlé (Cf. *infra*, p. 123) des conventions internationales qui nous lient aux pays, d'où nous viennent ces travailleurs. Pour pouvoir puiser ainsi à l'étranger la main-d'œuvre qui lui manquait la France a été amenée à conclure des traités de travail avec les principales puissances d'immigration. Ces traités conclus sur une base de réciprocité, ont pour but de garantir aux travailleurs de l'une et l'autre nation contractante, une égalité plus ou moins largement entendue, de traitement, quand ils vont travailler sur le territoire de cette autre nation. Ainsi s'est trouvée assurée entre les travailleurs français et les travailleurs étrangers — ceux, du moins, ressortissants d'un état ayant conclu un traité de travail avec la France et c'est la majorité — une égalité de condition et de traitement. Cette égalité de condition reconnue au plus grand nombre des travailleurs étrangers introduits en France ne constitue pas cependant la rançon de notre appel à la main-d'œuvre étrangère. Cette égalité constitue pour nos travailleurs français une garantie contre la concurrence fort grave qu'aurait pu leur livrer sans cela une main-d'œuvre

étrangère, moins exigeante, moins payée<sup>1</sup> et acceptant avec facilité de rudes travaux.

En 1930, lorsqu'il s'est agi d'aviser aux mesures à prendre pour protéger notre main-d'œuvre nationale contre cet élément étranger qui lui causait préjudice, c'est devant un système organisé que les pouvoirs publics se sont trouvés. La condition de la main-d'œuvre étrangère était réglementée et, qui plus est, protégée. Il importait cependant de réduire au plus vite le chiffre de cette main-d'œuvre devenue onéreuse et surperflue et, si d'un côté nous avions des engagements à respecter, de l'autre nous avions des obligations impérieuses envers nos nationaux en détresse. Il importait de mesurer très exactement la portée des dispositions qui devaient être prises.

## § 2. — Mesures prises par les pouvoirs publics

Prendre les mesures nécessaires pour réduire le nombre des travailleurs étrangers résidant en France n'était pas chose aisée : On se heurtait à des arguments d'honneur et de légalité. Si par suite du changement dans la situation, la main-d'œuvre étrangère était devenue superflue chez nous, on ne devait pas oublier pour autant la période toute récente, caractérisée par la pénurie aiguë de main-d'œuvre nationale où nous étions heureux de trouver les ouvriers étrangers qui nous faisaient

1. En ce qui concerne les salaires notamment, les contrats de travail portent une disposition assurant au titulaire une rémunération égale à celle allouée à la main-d'œuvre française occupée dans la profession.

défaut, chez des peuples amis. D'un autre côté les engagements que nous avons pris avec les pays étrangers nous liaient et la situation juridique résultant de la condition régulière dans laquelle se trouvaient les travailleurs étrangers en France munis d'une carte en règle, n'autorisait pas leur renvoi.

La solution du problème dut être cherchée d'une part dans une grande sévérité, en ce qui a trait à la stricte application de nos textes sur la condition du séjour et de l'emploi des travailleurs étrangers en France, et d'autre part dans une grande rigueur en ce qui a trait à l'examen des demandes d'introduction de travailleurs étrangers par les employeurs.

*A. Stricte application de nos textes.*

On surveille étroitement l'entrée des étrangers en France. Jadis les entrées irrégulières d'étrangers, non munis de contrats ou dissimulant leur intention de venir travailler chez nous, étaient assez nombreuses, le contrôle était lâche ; nous avions si grand besoin de main-d'œuvre ! Des mesures ont été prises par le Ministre du Travail d'accord avec ses collègues des Affaires Etrangères et de l'Intérieur pour prévenir le départ et empêcher le passage à la frontière de ces étrangers. Les demandes de régularisation formées après coup par ces étrangers ne sont plus admises et ils sont expulsés ou refoulés. Un décret du 21 mai 1932, promulgué à la suite de l'assassinat du Président Doumer, est venu préciser la sévérité que les autorités compétentes devaient montrer vis-à-vis de la rigoureuse observance des textes régissant

le séjour des étrangers en France ; il stipule notamment « La carte d'identité peut être refusée à tout étranger qui a négligé de se conformer à la réglementation en vigueur et qui est trouvé en situation irrégulière, ainsi qu'à celui qui après enquête ne paraît pas offrir les garanties désirables. Elle peut être retirée à l'étranger qui cesse d'offrir ces garanties ». Dans ces différents cas l'étranger est passible d'expulsion. On refoule aux frontières et on expulse les indésirables de notre territoire mais ce sont là des mesures graves qui doivent être entourées de toutes « les précautions propres à en atténuer les conséquences dommageables <sup>1</sup> ». Ces mesures ne peuvent s'imposer que dans un nombre de cas restreints lorsqu'il y a violation d'une loi ou d'un règlement ou d'une prescription impérieuse ou lorsque la prolongation du séjour de l'étranger en France se révèle incompatible avec la protection légitime du marché du travail national <sup>2</sup>.

### B. *Sévère examen des demandes.*

D'un autre côté on se montre fort sévère pour accorder aux employeurs qui en font la demande l'autorisation d'introduire des salariés étrangers <sup>3</sup>. On a vu

1. Cf., article de M. Oualid dans *les Cahiers des droits de l'homme*, 10-11.

2. Cf., *Revue de l'immigration*, octobre-décembre 1932. De 1920 à 1931, les Pouvoirs Publics français ont pris 93.130 arrêtés d'expulsion. Pour se débarrasser au plus vite des étrangers entrés en France dans des conditions irrégulières (Défaut de passeport et de tout contrat de travail) et arrêtés et condamnés pour vagabondage, le budget du Ministère de l'Intérieur comporte un chapitre « Rapatriement des étrangers indigents expulsés ou refoulés avec leur famille ». Les crédits de ce chapitre servent donc à couvrir les frais de rapatriement de ces indésirables qui n'ont le plus souvent ni ressources, ni droit de travailler en France.

3. On peut s'étonner qu'il y ait dans la période de crise de chômage que nous traversons des employeurs, qui ne trouvent pas la main-d'œuvre qu'ils recherchent, et qui se voient obligés de faire appel à une main-d'œuvre étrangère. C'est cependant le cas d'employeurs qui réclament

à quels examens est soumis cette demande et qu'aux termes de la loi du 19 juillet 1928 toute introduction de main-d'œuvre étrangère en France doit être préalablement autorisée par le ministre de l'agriculture ou du travail. On a encore resserré ces conditions. Il ne suffit pas que les offices de placement ne puissent pas momentanément fournir une main-d'œuvre française de remplacement pour qu'ils donnent un avis favorable aux demandes dont ils sont saisis, ils doivent se préoccuper si cette main-d'œuvre de remplacement ne pourrait pas être trouvée dans d'autres régions, où existeraient des disponibilités. A cet effet les offices départementaux saisiront les offices régionaux et en dernier lieu interviendra l'office central de la main-d'œuvre.

certains ouvriers spécialistes que l'on ne trouve pas en France, c'est encore le cas des entreprises comportant des travaux très durs et malsains pour lesquels on ne peut employer que des travailleurs plus résistants que ne le sont des travailleurs français (c'est le cas du travail dans les galeries de mines profondes, etc...).

A côté de ces motifs, qui s'expliquent fort bien, il en est d'autres qui sont beaucoup moins réjouissants pour nous, témoin ce reportage paru dans un quotidien sous la signature de M. Ludovic Naudeau :

L'auteur signale l'exemple d'une des plus importantes sucreries de France, qui, pour maintenir dans la saison de grand travail le rythme de production intense qui s'impose, se voit obligée de faire appel à de nombreux travailleurs étrangers amenés de Flandre : « Cependant la petite ville dont dépend cette entreprise compte des chômeurs nombreux, de vigoureux gaillards dans la force de l'âge que la Municipalité, fort embarrassée, emploie à arracher de l'herbe dans des chemins mi-urbains mi-campagnards, où la vedure est un ornement plus qu'une gêne... »

« Je questionne là-dessus le directeur de la sucrerie. Il me répond : « Que voulez-vous, mes Flamands arrivent ici décidés à travailler, à bûcher dur. Moi, je suis responsable. Il est indispensable que mon sucre soit fait dans les délais voulus, et pour cela j'ai besoin d'un personnel qui ne rechigne pas. Or, chaque fois que j'embauche des Français, j'ai des ennuis, ils trouvent la plupart des tâches trop pénibles, ils protestent, ils geignent, interrompent leur service, ne pensent qu'aux apéritifs, fument en travaillant, font de la politique. Je ne peux pas entrer dans toutes ces considérations ; mon rôle vis-à-vis de la Compagnie est de produire du sucre. Il me faut des travailleurs et non des déclamateurs : voilà pourquoi je fais venir des Flamands ».

Ne sont plus susceptibles d'être accueillies maintenant que les demandes individuelles de salariés étrangers spécialistes<sup>1</sup>.

Encore ces introductions ne sont elles autorisées que pour une durée de 3 ou 6 mois au plus et avec obligation pour l'employeur d'assurer à l'expiration du contrat le rapatriement des spécialistes ainsi introduits.

Le décret du 10 juillet 1929 contient une disposition aux termes de laquelle il est stipulé que la carte d'identité délivrée aux travailleurs étrangers sur la présentation d'un contrat de travail d'une durée inférieure à une année, est valable pour un an seulement.

La stricte application de cette disposition a permis en 1932 de rapatrier un grand nombre d'ouvriers étrangers introduits ces toutes dernières années en France, pour effectuer des travaux saisonniers.

Enfin, d'autres mesures ont été prises pour favoriser la sortie des travailleurs étrangers. Notamment les Préfets ont été autorisés par une circulaire du 11 mars 1931<sup>2</sup>, à délivrer « des réquisitions de transports aux travailleurs étrangers qui sont en chômage et ne peuvent être placés. Ces réquisitions de transport leur permettent de voyager gratuitement jusqu'à la frontière. Il y a lieu dans tous les cas, de s'assurer que l'étranger une fois arrivé à la frontière dispose de moyens

1. Il est, en effet, des professions et des régions qui ne sont pas atteintes par le chômage et pour lesquelles il n'est pas possible de trouver des travailleurs français en nombre suffisant pour satisfaire aux besoins de main-d'œuvre dans ces professions ou dans ces régions : tel est le cas des carrières de certains chantiers de travaux publics, comme les chantiers en montagne et certaines exploitations forestières ou agricoles.

2. Complétée par celles du 5 octobre suivant et 4 mars 1932.

suffisants pour continuer son voyage jusqu'à sa localité d'origine. A cet égard, en vertu d'une circulaire du 22 avril 1931, les offices de placement habilités par les Préfets pour délivrer les réquisitions de transports, doivent subordonner cette délivrance à la présentation, par le travailleur étranger, d'une attestation de son consul certifiant qu'il est en mesure d'assurer son transport et le cas échéant celui de sa famille<sup>1</sup> depuis la frontière française jusqu'à sa localité d'origine.

A défaut de cette attestation, les offices de placement s'abstiendront de délivrer des réquisitions, ils devront les réserver pour des travailleurs étrangers qui présenteront, à cet égard, des garanties suffisantes.

Le 30 juin 1932, M. Courtier, rapporteur au Sénat de la loi du 10 août 1932, stigmatisait par les chiffres suivants les efforts qui depuis vingt mois ont abouti à une réduction très sensible de l'immigration étrangère ainsi que le volume accru des départs d'ouvriers étrangers :

« Les sorties de travailleurs industriels ont été en 1931 d'environ 80 % moins nombreuses qu'en 1930... Au cours des cinq premiers mois de 1932 elles ont diminué de 80 % par rapport aux mois correspondants de 1931... Entre les cinq premiers mois de 1930 et la période correspondante de 1932 la diminution est de 97 % ».

Par ailleurs du fait de l'accroissement considérable des sorties « la diminution de la population ouvrière

1. Lorsque le travailleur étranger réside en France avec sa famille des réquisitions de transport pourront être aussi délivrées à chacun des membres de la famille. — Depuis la circulaire du 4 mars 1932 l'approbation ministérielle pour ce faire n'est plus nécessaire comme il en était auparavant.

étrangère de France depuis le début de l'année dernière, ressort environ à 335.000 unités ». Ainsi à la date du 30 juin 1932 un décongestionnement important du marché du travail avait déjà été réalisé depuis il n'a fait que progresser.

---

## CHAPITRE II

### **LOI DU 10 AOUT 1932, PROTEGEANT LA MAIN D'ŒUVRE NATIONALE ET DECRET D'APPLICATION DU 19 OCTOBRE 1932**

---

Ces procédés de défense de la main-d'œuvre française sont fort délicats à employer et ne peuvent à eux seuls aboutir à cette épuration du marché de la main-d'œuvre que l'on recherche en cette période de crise de chômage. On risque, en les employant largement de commettre, des vexations et des injustices. Comme le proclamait, en octobre 1932, le Ministre du Travail au cours d'une interpellation à la Chambre : « tout en défendant la main-d'œuvre française, il aurait le souci d'agir avec tact et mesure afin de ne pas renvoyer brutalement tant de braves gens que nous avons fait venir à une heure où nous avons besoin d'eux, qui sont chez nous, depuis dix ans, que nous ne pouvons chasser ». Il restera donc toujours en France un assez grand nombre de travailleurs étrangers qui en période de crise continueront évidemment à peser sur notre marché du travail.

La protection de notre main-d'œuvre nationale réclame en conséquence d'autres mesures. Souffrant de la présence de travailleurs étrangers venant la concurrencer

aux embauchages, on pouvait songer à réduire cette concurrence en donnant à l'embauchage la préférence<sup>1</sup> aux travailleurs français sur les travailleurs étrangers. Cette idée n'est pas neuve mais elle a inspiré l'an dernier plusieurs textes législatifs importants.

On a vu que la loi du 23 avril 1932 sur les travaux de chômage entrepris par les départements et les communes ainsi que le décret du 16 septembre 1932 sur les travaux municipaux de chômage, prescrivaient l'emploi obligatoire pour ces travaux de 75 pour cent au moins de travailleurs français. Cette même idée renforcée et transportée dans un cadre plus large a guidé les dispositions de la loi du 10 août 1932 « sur la protection de la main-d'œuvre nationale » ainsi que son décret d'application du 19 octobre 1932. Ces deux textes réservent aux seuls travailleurs français la presque totalité des emplois à pourvoir en France. On serait tenté de dire que jusqu'à un certain point, c'est un quasi monopole, en faveur des travailleurs français, sur le travail existant en France, que la loi du 10 août 1932 a institué.

« Le but immédiat de cette loi, écrit M. William Oualid<sup>2</sup> est de protéger la main-d'œuvre nationale contre la concurrence au rabais d'une main-d'œuvre étrangère moins exigeante, moins organisée, plus docile et plus

1. Nous disons bien « la préférence » et non un « droit de préférence ». Lors de la discussion à la Chambre du texte de la loi du 10 août 1932 un amendement fut déposé tendant à instituer en faveur des ouvriers et employés français un véritable droit de préférence sur le travail à effectuer en France ; mais comme l'a fait observer le Ministre du Travail, les conventions internationales en vigueur ne permettaient pas l'insertion dans notre législation d'une disposition de cette nature.

2. *Revue de l'Immigration*, n° de janvier, mars 1933.

mobile ». Nous préférons dire que le but immédiat de cette loi est de réserver à des travailleurs français le travail existant en France. Toujours est-il comme le fait observer M. W. Oualid que le vote de cette loi « coïncidant avec une période de crise aiguë lui emprunte un caractère circonstanciel ». Cette loi ne manque donc pas à la tradition, elle est de circonstance comme la loi du 23 avril 1932, comme les nombreux décrets pris, depuis trois ans, en notre matière.

### **Etude de la loi du 10 août 1932**

La loi du 10 août 1932 confirme en partie la réglementation antérieure et la modifie aussi sur plusieurs points.

Avant cette loi, la situation était la suivante : les décrets Millerand du 10 août 1899 avaient introduits dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'Etat, une stipulation aux termes de laquelle l'entrepreneur ou le fournisseur était tenu à « n'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par l'administration selon la nature des travaux et la région où ils sont effectués ».

La même stipulation existait (art. 1<sup>er</sup> des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> décrets du 10 août 1899), pour les marchés de travaux ou de fournitures passés au nom des départements, des communes, des établissements publics de bienfaisance, mais elle n'était alors que facultative. Quant aux entreprises privées, elles demeuraient complètement en dehors

du champ d'application des décrets Millerand et aucune proportion maxima de main-d'œuvre étrangère ne pouvait leur être imposée.

Le législateur par la loi du 10 août 1932 s'est ingénié à limiter sévèrement l'emploi d'ouvriers étrangers dans tous les cas où on pourrait invoquer des raisons sérieuses pour ce faire. Dans les autres cas la « proportion sera fixée après consultation des services publics de placement compétents ».

La loi nouvelle apporte non seulement la consécration des dispositions des décrets de 1899 mais en étend singulièrement la portée puisqu'elle rend la limitation de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère obligatoire également dans les marchés passés au nom des départements des communes et des établissements publics de bienfaisance. L'art. 1<sup>er</sup> de la loi est ainsi conçu :

« Les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'Etat des départements, des communes ou des établissements publics, par adjudication ou de gré à gré, ainsi que les cahiers des charges des contrats de concessions ou d'affermage passés par ces mêmes collectivités, devront déterminer la proportion des travailleurs étrangers qui pourront être employés dans les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue d'exécution des marchés, ainsi que dans les exploitations concédées ou affermées ».

La proportion autorisée de la main-d'œuvre étrangère qui pourra être employée par un même patron « sera fixée après consultation des services publics de placement compétents ».

Il était difficile, en effet, de fixer dans la loi un pourcentage unique ne devant être dépassé par aucune entreprise, quelque fut le genre de son activité. On avait proposé cependant, la fixation d'une proportion maxima de 10 % uniforme pour tous les travaux et marchés envisagés dans l'art. 1<sup>er</sup> de la loi<sup>1</sup>. Or, c'était là, les rapporteurs à la Chambre et au Sénat, l'ont fort bien démontré, une mesure inapplicable. Dans certains, cas. ce pourcentage eut été trop faible et eut nécessité l'octroi de nombreuses dérogations ; dans d'autres, cette proportion était certainement trop élevée et elle eut risqué « de donner ce chiffre comme étant la mesure de la proportion normale et par suite inciter les employeurs à élever le nombre de leurs ouvriers étrangers pour se rapprocher du pourcentage ».

La loi s'est montrée, par contre, catégorique et sévère dans la proportion des travailleurs étrangers dont l'emploi serait permis dans les contrats de concession ou d'affermage (transport distribution d'eau, de gaz etc..) La loi prescrit que le pourcentage des ouvriers étrangers ne peut dépasser 5 % dans ce cas. Les considérations qui

1. Allant même plus loin, M. Pellé, député, avait déposé une proposition (Doc. parlementaires, Chambre des Députés, XV<sup>e</sup> législature, n° 1036) beaucoup plus radicale tendant à une protection plus complète des travailleurs nationaux. Considérant que s'il est permis aux particuliers d'occuper des ouvriers étrangers il est inadmissible que l'État et les entreprises travaillant pour le compte de l'État occupent des étrangers alors qu'il y a tant de misère chez nos ouvriers français qui sont réduits à la famine et aux pires vexations. D'où la proposition suivante :

*Article unique* : « A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1933 il sera interdit d'employer des ouvriers étrangers en France dans toutes les administrations de l'État, ainsi que dans les entreprises et chez les entrepreneurs travaillant pour l'État ou pour les travaux subventionnés par l'État ».

Cette proposition qui n'a pas abouti parce que trop radicale et difficilement conciliable avec les traités de travail conclus avec des pays étrangers, reste intéressante à signaler, elle met en relief une tendance.

ont été exposées lors de la discussion devant les Chambres de cette disposition de la loi ont été les suivantes : Le président de la commission du travail de la Chambre déclarait : « Les services publics concédés sont des entreprises parfaitement connues et limitées — le plus souvent des entreprises de transport, chemin de fer, autobus et pour lesquelles nous savons parfaitement que la main-d'œuvre française peut être employée dans une très large mesure ». A cet argument de valeur, M. Courtier, rapporteur au Sénat ajoutait cette autre considération : « Il serait, presque aussi choquant de voir les fonctions de nos services publics confiées à des étrangers, que s'il s'agissait d'administrations publiques proprement dites. Les services concédés, tous ceux qui intéressent les chemins de fer et les transports notamment ne sont indifférents ni à la sécurité ni à la vie économique, ni à l'ordre du pays. On comprend donc, sans que nous y insistions qu'on les réserve à des français ».

Mais le législateur est allé plus loin : « ce que nous voulons disait le rapporteur au Sénat, c'est que l'introduction ou la présence de travailleurs étrangers en France ne soit jamais génératrice de chômage pour des ouvriers Français ». Il semble que la loi ait cherché à réaliser cet idéal en permettant aussi d'imposer par décret une proportion maxima dans l'emploi de main-d'œuvre étrangère « aux entreprises privées industrielles ou commerciales ». Cette proportion fixée par profession, industrie ou commerce ou par catégorie professionnelle pour toute la France où une seule région sera précisée par décret après consultation obligatoire des organisa-

tions patronales et ouvrières intéressées du conseil national de la main-d'œuvre. C'est là, à coup sûr, une atteinte éventuelle à la liberté de l'employeur que va permettre la loi. Mais en la matière on a déjà pu constater que l'employeur n'est pas libre ; il a des obligations.

L'art. 13 du décret du 10 juillet 1929 sur la carte d'identité des étrangers oblige ceux qui hébergent des étrangers à faire, dans les 24 heures, une déclaration au commissaire de police ou à la mairie. L'art. 5 de la loi du 10 août 1932, reprenant la même idée instituée pour tous les chefs d'entreprises privées visées par la loi (exploitation agricoles donc exceptées) « l'obligation de déclarer tout embauchage de travailleurs étrangers à l'office public de placement ou à défaut à la mairie de leur commune ». Mais alors que l'art. 13 du décret était dicté dans un but de police, l'obligation imposée par l'art. 5 de la loi du 10 août a pour but d'une part de renseigner les offices de placement sur les mouvements de la main-d'œuvre et de ce fait les employeurs deviennent les auxiliaires et les informateurs des offices de placement. D'un autre côté, cette prescription permet à l'administration de contrôler les employeurs sur le point de savoir s'ils ne dépassent pas le pourcentage de main-d'œuvre étrangère autorisé, en même temps qu'elle les tient en haleine sur ce point.

Mais comme le fait observer M. W. Oualid « ayant largi les obligations des employeurs la loi va singulièrement diminuer leur liberté d'embauchage. Tous vont pouvoir être soumis au régime du contingentement de la main-d'œuvre étrangère ». Fort heureusement la loi

très prudente a laissé à des décrets à intervenir le soin de fixer le pourcentage autorisé et les décrets « seront pris soit d'office soit à la demande d'une ou plusieurs organisations patronales ou ouvrières nationales ou régionales intéressées ». Ainsi la loi sur ce point délicat, s'est efforcée de réaliser les accords par voie d'entente tripartite entre les pouvoirs publics, les employeurs et les intéressés. Cette collaboration fait figure en notre période de crise sévère d'une sorte d'union sacrée en vue de servir cet intérêt supérieur du pays, qu'est celui de préserver de la misère et du chômage nos travailleurs français.

On constate que la loi du 10 août 1932 excepte volontairement de ses dispositions les entreprises agricoles.

Cette préterition volontaire s'explique par ce fait que l'agriculture en France continue à manquer de main-d'œuvre. Nous avons vu <sup>1</sup> que les efforts les plus louables sont faits pour rendre à nos campagnes les ouvriers qui les ont désertées, mais en dépit de ces retours aux champs il faut encore à l'agriculture une main-d'œuvre étrangère qui lui reste indispensable et nul ne saurait songer à lui refuser.

Toutefois, si la loi ne vise pas les entreprises agricoles, elle s'applique par contre « aux travailleurs à domicile employés par les entreprises » tant privées que celles travaillant pour l'Etat ou des collectivités publiques. Il y avait à craindre en effet, en n'englobant pas dans les dispositions de la loi, cette catégorie de travailleurs de laisser la porte ouverte à des abus regrettables voir même à des fraudes faciles. De nombreuses industries (pelletteries,

1. Cf., pp. 38 et 186.

tissages, tricottages, vêtements, etc...) emploient un grand nombre d'ouvriers et ouvrières à domicile, il était bon de protéger aussi ces travailleurs nombreux contre la concurrence de « l'élément étranger » qui est abondant aussi dans ces professions.

### **Décret d'application du 19 octobre 1932**

Il n'est pas sans intérêt de paraphraser les dispositions du décret du 19 octobre 1932 « pris pour l'application de l'art. 7 de la loi du 10 août 1932 protégeant la main-d'œuvre nationale. Il nous instruit dans une procédure nouvelle de collaboration entre la puissance publique et les groupements intéressés, procédure attentionnée donc et prudente à la fois qui conduira à fixer la proportion des travailleurs étrangers qui pourront être employés par les entreprises visées par la loi.

A. — Pour les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution d'un marché de travaux public ou de fourniture, ou pour les exploitations faisant l'objet d'un contrat de concession ou d'affermage un tableau établi dans chaque département fixera par profession le pourcentage de travailleurs étrangers toléré.

Ce tableau est dressé comme suit :

Dans chaque département, la commission paritaire de l'office départemental de placement est saisie par le Préfet afin d'élaborer un projet de tableau déterminant par profession, par lieux, par saison même, le pourcentage maximum de salariés étrangers qu'une même entreprise pourra employer eu égard au nombre de ses ouvriers.

Pour procéder à ce travail la commission administrative de l'office départemental de placement pourra, elle ne manquera pas de le faire, s'entourer des renseignements et avis des représentants des organisations patronales et ouvrières et des inspecteurs du travail compétents. Ce projet est transmis successivement à l'office régional de placement puis au chef du service central de la main-d'œuvre étrangère qui, le cas échéant, y joindra ses observations et opérera les modifications nécessaires. C'est alors seulement que le projet sera soumis au Ministre du Travail qui arrêtera définitivement le tableau et le notifiera au Préfet qui lui-même l'adressera aux administrations intéressées. Le tableau doit-être révisé au moins annuellement et il peut l'être, en tant que de besoin, dans le courant de l'année.

B. — Les entreprises privées peuvent se voir, elles aussi, imposer, soit d'office, soit à la demande d'organisations patronales ou ouvrières, des pourcentages maxima pour l'emploi de travailleurs étrangers. Le Ministre du Travail spontanément ou sur demande ouvre alors une enquête et invite, par insertion au *Journal Officiel*, les associations patronales et ouvrières à donner leur avis sur la limitation projetée. Ces avis recueillis dans un rapport et traduits sous forme d'un projet de décret, seront soumis au conseil national de la main-d'œuvre qui statuera, lui-même ou par l'organe de sa commission permanente.

C. — Le décret prévoit enfin des dérogations aux maxima fixés. Il importait d'en prévoir l'éventualité, étant donné d'une part la diversité des travaux et d'autre

part pour permettre aux entreprises concessionnaires principalement de se ramener par étapes dans le cadre des limites fixées pour le cas où le pourcentage des salariés étrangers qu'elles emploient serait supérieur à 5 %.

Les dérogations doivent faire l'objet d'autorisations spéciales accordées soit par le Ministre intéressé soit par le Préfet pour les travaux et marchés intéressant son département ou les communes, les établissements publics placés sous sa tutelle.

Notre loi du 10 août 1932 constitue un organe très protecteur pour notre main-d'œuvre nationale. C'est un ouvrage homogène, coordonné qui a été substitué aux petits bastions vieillis et insuffisants que figuraient les décrets de 1899. Les dispositions très souples de la loi nouvelle permettront de proportionner au gré des circonstances les sévérités qu'elle autorise. Elle a, de plus, le mérite d'avoir dans le présent constitué une solution heureuse à un problème difficile de conciliation :

Concilier l'intérêt de nos travailleurs nationaux, autrement dit notre propre intérêt, avec nos engagements envers des pays étrangers et avec la tradition qui à toujours fait considérer la France comme un pays généreux, hospitalier et humain.

---

## TITRE II

---

### **LA FRANCE ET LES REMEDES PRECONISES SUR LE PLAN INTERNATIONAL POUR COMBATTRE LE CHOMAGE**

---

Cette étude de législation qui dépeint les efforts déployés sur le plan national par les pouvoirs publics français, pour secourir les chômeurs demande à être complétée par quelques vues sommaires sur les efforts développés dans le même sens, sur le plan international par l'organisation internationale du travail et le Bureau international du travail.

Les mesures les plus énergiques que peuvent prendre individuellement chacune des nations atteinte par le chômage, risquent de ne pas donner leur pleine efficacité, si, au delà des frontières nationales, des agissements différents contrarient ces efforts. Le chômage est un fléau qui déborde des frontières et il semble que pour le combattre avec quelque succès, il est nécessaire que les peuples, fassent preuve de solidarité, cette solidarité devant se traduire par une unité de doctrine et d'action.

Ce sont précisément ces accords, ces plans d'action concertée pour mener à bien la lutte contre le chômage que l'O. I. T. et le B. I. T. cherchent depuis plusieurs années à définir et à réaliser.

Ici, l'on pense comme en beaucoup d'autres choses que l'union fait la force et les protagonistes d'une « reconstitution économique mondiale », visant à une meilleure distribution des richesses et des tâches, espèrent beaucoup des résultats heureux (tant du point de vue économique que social) de la réalisation d'un aussi vaste dessein.

Il ne nous appartient pas ici de discuter le bien fondé ou le vaste utopisme d'une pensée si hardie ; nous signalons simplement, en tant qu'elles se rapportent directement à notre sujet, les mesures qui sont envisagées et préconisées à Genève, pour venir en aide aux 30 millions de chômeurs existant dans le monde.

Parmi les remèdes préconisés deux occupent une place de premier plan : la semaine dite de 40 heures et l'aménagement de grands programmes de travaux publics.

---

## CHAPITRE PREMIER

### REDUCTION INTERNATIONALE DE LA DUREE DE LA JOURNEE DE TRAVAIL

---

Le problème de la réduction de la journée de travail n'est point nouveau. Il y a plus de quarante ans qu'il préoccupe les groupements patronaux et ouvriers. Ce problème a déjà reçu des solutions partielles dès la fin du siècle dernier avec les lois restrictives sur le travail des femmes et des enfants : il a reçu une solution plus complète avec la loi du 23 avril 1919 sur la journée de 8 heures, qui a été par des lois subséquentes à diverses professions spéciales que la loi du 23 avril n'atteignait pas. « Mais jusqu'à présent il s'agissait de la durée excessive du travail afin de protéger la santé physique et morale des travailleurs et de leur permettre de prendre une part plus large à la vie sociale et culturelle. Aujourd'hui c'est sous la pression de la crise économique, qui l'emporte sur toutes les autres préoccupations que l'on est amené à essayer des mesures décisives en matière de durée du travail »<sup>1</sup>. La question de la réduction de la durée de la journée de travail, a donc complètement

1. Cf., article du Docteur Fritz Sitzler au *Bulletin International du Travail* de décembre 1932.

changé d'aspect et cela en dix ans. Le but humanitaire se trouve primé par le but économique.

### **Qu'attend-on de la semaine dite de 40 heures ?**

En 1931, la Commission du chômage du conseil d'administration du B. I. T. s'est réunie pour aviser aux mesures propres à prendre pour atténuer le chômage<sup>1</sup>. Parmi ces moyens, les membres ouvriers de la Commission soutinrent que devait figurer « une judicieuse diminution de la journée ou de la semaine de travail, tenant compte de l'augmentation du rendement obtenu par le perfectionnement des méthodes de production ». Ce moyen est devenu depuis une « idée force ». Le parti ouvrier de l'O. I. T. l'a fait sienne et revendique hautement sa réalisation pratique<sup>2</sup>.

Au cours des réunions qu'a tenu, en janvier 1933<sup>3</sup>, la conférence préparatoire tripartite convoquée à Genève pour étudier la question de la semaine de 40 heures ou plus exactement de la réduction des heures de travail, un délégué patronal a excellemment formulé la thèse des partisans de la réforme qui d'ailleurs n'était pas la sienne. « Si vous limitez obligatoirement et généralement la durée individuelle du travail à 40 heures par semaines, vous diminuerez le nombre des chômeurs, vous leur

1. Cf., la publication en novembre 1932 par le B.I.T. d'un rapport général qui doit être considéré comme un premier essai d'étude internationale du problème.

2. Cf., *Revue Internationale du Travail*, mars 1933, article de M. Fernand Maurette.

3. Cf., publication du B.I.T. « Durée du travail et chômage », Genève 1933. Rapport à la conférence préparatoire, janvier 1933.

donnerez une occupation, la possibilité d'un gain, vous maintiendrez leur pouvoir d'achat et vous contribuerez aussi à faire disparaître le déséquilibre entre la production et la consommation, déséquilibre qui est à la base et à l'origine de la crise ». Tel est le but recherché dans la réduction de la journée de travail :

Permettre par un travail individuel moindre la participation d'un nombre plus grand de travailleurs à la quantité de travail existant. Un délégué gouvernemental favorable à la réforme ajoutait : « en cas de disette nous répartissons les vivres, pourquoi ne pas répartir de la même façon les occasions de travailler en cas de crise ? ».

Pour séduisante que soit cette thèse, et si elle remporte l'unanimité de la délégation ouvrière à l'O. I. T., elle n'en rencontre pas moins l'opposition unanime du parti patronal et, jusqu'à ce jour de la majorité des délégations gouvernementales.

Cette réforme se heurte à des obstacles techniques importants et à la grave question de la concurrence étrangère aussi est-ce précisément à cet égard que la question ne peut être résolue qu'internationalement. « Il faudra, disait le rapport préparatoire à la conférence de janvier 1933, se préoccuper de rédiger des conventions internationales de telle sorte qu'elle crée des obligations égales pour tous les pays intéressés ». Beau programme certes mais hélas, on a de fortes raisons pour douter que l'on ne parvienne jamais à aussi enviable résultat <sup>1</sup>.

1. On sait, en effet, que la conférence de Washington sur la journée de 8 heures, après 14 ans, n'a été ratifiée encore que par un petit nombre

Il en reste que la semaine de 40 heures est un remède si délicat dans son application, si incertain dans ses résultats, que la majorité des gouvernements a préféré, lors de la récente réunion de la conférence internationale du travail tenue à Genève au mois de juin 1933, retarder d'un an l'instant cruel où il faudrait se prononcer.

Il est curieux de constater l'attitude opposée des gouvernements français et britanniques devant cette question brûlante de la semaine de 40 heures.

A. — Le Gouvernement Français, croit dans l'efficacité du remède contre le chômage que constituerait une réduction raisonnée du nombre des heures de travail par semaine. M. Justin Godard à la conférence de Londres, comme M. Daladier, Ministre du Travail, à la Chambre des députés ont affirmé que la semaine de 40 heures constituait un remède au chômage. Le 10 juin 1933, à Genève, M. Jouhaux, au nom du groupe ouvrier s'adressait en ces termes à la conférence du travail : « Les gouvernements sont-ils déterminés à garder éternellement à leur charge les chômeurs, ou bien veulent-ils une nouvelle répartition du travail qui permettra de diminuer le nombre des chômeurs et d'assainir les budgets nationaux ? ».

B. — Au rebours, le gouvernement Anglais, se range

d'Etats. Nous en pâtissons parfois. C'est ainsi que notre marine marchande, par exemple, à qui est appliquée la loi de 8 heures se trouve de ce fait dans un grave état d'infériorité commerciale par rapport à d'autres marines étrangères (Anglaise et Hollandaise, par exemple) que pareille loi n'atteint pas. — Il convient donc de ne point s'engager trop vite, on court le risque de ne pas être suivi. La convention de 1931 sur la durée du travail dans les mines de charbon n'est pas encore en vigueur faute de ratification.

franchement du côté de la thèse patronale : la semaine de 40 heures pense-t-il ne supprimera pas le chômage et probablement même augmentera encore le nombre des chômeurs. Si la semaine de 40 heures doit éviter des licenciements, elle ne paraît pas, et l'exemple de l'Allemagne permet de le penser, devoir provoquer de nouveaux embauchages surtout si l'on ne diminue pas les salaires<sup>1</sup>. La réforme risque de n'avoir pour effet que d'influer fâcheusement sur le montant du coût de la vie sans décongestionner le marché du travail. La hausse des prix de revient, le ralentissement de la consommation qui s'en suivrait entraîneraient à n'en pas douter une diminution correspondante des offres d'emploi. C'est bien ainsi que pense la Grande-Bretagne, la note discordante de sa délégation ouvrière mise à part. Lors de la conférence de l'O. I. T. du mois de juin l'Angleterre a fait par l'intermédiaire de son délégué gouvernemental, M. Liggett, une opposition catégorique à l'adoption de la semaine de 40 heures comme moyen de remédier au chômage. Le gouvernement britannique voudrait que les gouvernements des divers Etats fussent consultés non seulement sur « l'opportunité » d'introduire une semaine de 40 heures, mais aussi sur la « possibilité pratique » d'une pareille introduction.

C'est au milieu de ces discussions suscitées par ces doctrines opposées, que se présente à l'heure actuelle ce remède au chômage ; il pourrait prendre pour devise

1. « Toute diminution des salaires serait une régression dans l'état social ». Telles sont les paroles prononcées par le délégué britannique ouvrier Hayday le 23 juin 1933 à la Conférence de l'O.I.T.

« diviser pour travailler ». Préconisé par les uns, combattu par les autres il ne nous appartient pas ici d'en discuter la valeur. On peut seulement remarquer que les champions de la semaine de 40 heures figurent parmi les délégués ouvriers. Or il s'agit ici non pas d'une lutte de classes mais bien d'organiser une restauration économique et l'on peut craindre que ça ne soit pas là le seul souci qui guide les délégations ouvrières à l'O. I. T. Celles-ci paraissent dans les discussions, animées plutôt du désir d'améliorer encore le sort du travailleur en réclamant une diminution de sa tâche journalière que d'avoir la sincère conviction que l'introduction de la semaine de 40 heures fera diminuer le chômage et améliorera les conditions économiques.

---

## CHAPITRE II

### LES GRANDS TRAVAUX PUBLICS

---

Le 8 juin 1933 s'est réunie à Genève la dix-septième session de la conférence internationale du travail. Le 9 juin la conférence créait une commission de 42 membres pour l'étude préalable du projet de convention de la semaine de 40 heures et en second lieu cette Commission était saisie d'un projet de résolution destiné à être adressé à la conférence économique et monétaire qui devait se réunir dans le même temps à Londres. Ce projet de résolution a été négocié, rédigé et signé par les représentants des groupes, gouvernemental, patronal et ouvrier du B. I. T. — C'est bien la première fois que le cas s'est réalisé — il recommandait aux nations d'engager de grands travaux d'intérêt général pour résorber le chômage dont elles souffrent. Ce projet de résolution comportait les passages suivants :

« Considérant que la crise économique a imposé des privations à tous les éléments de la communauté humaine et a frappé avec une dureté particulière le monde des travailleurs, privant plus de trente millions d'entre eux de leurs moyens d'existence réguliers, et imposant aux communautés de lourdes charges pour leur assurer

un niveau de vie qui n'a cependant pu être maintenu au degré antérieur .. ».

Recommande :

« La remise en circulation des capitaux immobilisés par tous les moyens appropriés et notamment par l'adoption d'une politique de travaux publics qui comporterait les points suivants :

a) Mettre immédiatement en chantier de grands travaux publics d'un rendement économique assuré, en particulier dans les pays disposant de capitaux actuellement inutilisés ;

b) Assurer une collaboration des pays disposant de capitaux et dont beaucoup sont créditeurs, avec les pays manquant de capitaux, et dont beaucoup sont débiteurs, pour entreprendre également dans les dits pays de grands travaux publics du même ordre susceptibles d'augmenter leurs revenus et d'accroître leur capacité de paiement ;

c) Coordonner toutes ces mesures sur un plan international afin d'éviter que, prises unilatéralement, elles ne déséquilibrent les balances de paiements des divers pays et ne portent atteinte à la stabilité monétaire si hautement désirable ».

### **Le but recherché par l'engagement de grands travaux**

Le but recherché par l'engagement de grands travaux d'intérêt général est de recréer une demande d'emploi. Le rôle régulateur des travaux publics sur le marché

du travail n'est plus à démontrer. Cette vérité on l'a reconnue de tout temps. Ils la connaissaient déjà, les légionnaires romains qui, dans les années de paix, effectuaient de véritables travaux publics dont quelques uns en dépit des siècles nous impressionnent encore par leur ampleur ; pendant toute la période de la renaissance on a pratiqué cette méthode : Sully l'a employée pour relever la France au lendemain des guerres de religion ; enfin la plus grandiose démonstration a été donnée par le plan Freycinet au lendemain de la guerre de 1870.

L'industrie des travaux publics a une caractéristique précieuse qui tient à sa propre nature. D'une part, elle ne saurait jamais créer un encombrement du marché et d'autre part elle n'est pas soumise à la servitude d'une régularité despotique comme les industries de l'alimentation ou de l'habillement, par exemple, qui ne peuvent à aucun moment se permettre d'être déficitaires. L'industrie des travaux publics peut sans inconvénient varier dans son volume. Cette faculté lui permet de jouer, dans l'économie, un rôle particulier un « rôle propulseur », aimait à dire M. Albert Thomas. C'est ce rôle propulseur que l'O. I. T. réclame aux Etats de faire jouer aux travaux publics.

L'attitude de la France : nous avons vu qu'il y a longtemps déjà que la France a reconnu et a utilisé le rôle propulseur et régulateur des grands travaux publics ; nous avons vu comment à l'heure actuelle les pouvoirs publics encouragent les communes et les départements à engager des travaux pour faire travailler leurs chômeurs ; pourquoi ne voit-on pas en ce moment où il y a le plus

grand intérêt à diminuer le chômage et à provoquer le réveil de l'énergie économique ; pourquoi ne voit-on pas la France, suivant en cela une pratique dont elle est coutumière et obtempérant aux recommandations de Genève, entreprendre un grand programme de travaux d'utilité nationale ? Au contraire, nous venons d'assister à un événement qui pourrait faire penser à un revirement. En 1926, la restauration de nos régions dévastées achevée, le conseil national économique était saisi par le gouvernement pour étudier et mettre à jour un plan général de ce que devait être l'équipement bien compris de la France. Après trois ans de travail le conseil économique remettait son « plan d'outillage national » au gouvernement et M. Tardieu présentait en novembre 1929 un programme réalisable en cinq ans, dont la dépense s'élevait à 17 milliards. M. Bedouce opposait un plan comportant une dépense de 50 milliards et enfin le projet soutenu par M. Chabrun prévoyait une dépense de 65 milliards. Or de ces fastueux projets qu'est-il advenu ? C'est avec peine qu'un crédit de quatre milliards fut ouvert, qui pour la plus grande partie concernait des réparations ou des paiements de travaux déjà effectués. M. Herriot défendait sans succès, au début de la législature actuelle un projet comportant une dépense de 35 milliards à investir en 6 ans. On est resté dans le domaine des intentions, Pourquoi ?

La politique des grands travaux est une politique somptuaire. Les grands travaux publics se financent à l'aide de l'emprunt ; c'est dire qu'on ne peut entreprendre tels travaux que dans les pays riches où l'épargne

est abondante et à un moment où les pouvoirs publics ont la confiance des épargnants. Or il est évident qu'en période de crise économique, période de restriction générale ou les forces productives sont ébranlées ou l'autorité de l'Etat se trouve souvent chancelante en raison de l'apreté avec laquelle s'affrontent les partis politiques, il est exceptionnel que coexistent dans un pays les facteurs richesse et confiance. En France, du moins, les pouvoirs publics ont vite senti que le facteur confiance faisait défaut pour autoriser le large appel à l'emprunt qui serait nécessaire pour le financement de grands travaux. La restauration de la confiance est la condition, chez nous, de la restauration du crédit de l'Etat.

Reste à savoir si les grandes réunions internationales sont dès lors les moyens les plus propres à réaliser de si vastes et généreux desseins que ceux qu'elles se proposent les remèdes qu'elles préconisent demeurent ou inapplicables ou inappliqués. Peut-être ici, la vraie sagesse réside-t-elle encore dans l'adage « médecin guérit toi toi-même » et mieux vaut chercher le remède en soi-même d'abord que dans les miracles d'une économie internationale si bien dirigée soit-elle.

---



## CONCLUSION

---

Ayant fait le tour des institutions qui pourvoient à l'assistance des chômeurs en France, on reste étonné par l'originalité de l'organisation qu'elles constituent. On éprouve l'impression curieuse de se trouver à la fois en présence d'une suite de mesures parcellaires, d'un ensemble fait de pièces et de morceaux et en même temps on ne peut s'empêcher de reconnaître une certaine homogénéité dans cette organisation, comme un uniforme qui habillerait les diverses institutions rencontrées.

Notre organisation de l'assistance aux chômeurs repose à la fois sur tout et sur rien. Elle repose sur tout car elle s'appuie sur l'initiative privée et sur celle des pouvoirs publics ; elle ne repose sur rien d'autre part, si ce n'est sur le vote d'un crédit — vienne, par hypothèse, le crédit du fonds national de chômage à être refusé, toute notre organisation de l'assistance chômage s'effondrerait dans l'impuissance. — On pourrait comparer notre organisation d'assistance aux chômeurs à une grande toile d'araignée qui se tisse depuis trente ans et dont les principaux fils se sont accrochés aux points fixes qui se sont offerts : groupements mutualistes et syndicaux, organismes de placement public, l'assistance

générale, enfin sur l'organisation même de l'administration départementale et communale. A cette toile, l'on travaille sans cesse, surtout en période de crise de chômage, et nombreuses sont les modifications qui sont opérées dans certaines de ses parties : on tend de nouveaux fils on resserre son tissu mais toujours elle demeure fragile, survienne une tornade, un revirement dans les tendances sociales, elle peut être déchirée d'un coup.

Cette fragilité quelque peu théorique, il faut l'avouer, n'empêche pas notre organisation d'assistance aux chômeurs de comporter de grands mérites.

Elle embrasse le problème de l'assistance chômage dans son entier. Depuis le moment où l'ouvrier tombe en chômage jusqu'au moment où il est à nouveau employé on peut dire que le chômeur est l'objet d'une constante sollicitude. Nous avons vu de quelle manière il est pourvu au placement des chômeurs, quels secours ils reçoivent en période de chômage quels travaux sont engagés pour les occuper enfin quels efforts sont déployés pour éduquer certains chômeurs dans d'autres professions que la leur et pour favoriser leur retour aux champs.

Le grand nombre d'organismes que compte notre organisation d'assistance chômage, lui assure une heureuse souplesse. Les caisses et les fonds de chômage créés en période de prospérité resteront en sommeil jusqu'à ce que survienne une crise de chômage généralisée ou partielle. Aussitôt caisses et fonds entreront en jeu et alloueront immédiatement des secours aux chômeurs. Selon l'ampleur du chômage un nombre plus ou moins élevé de fonds et de caisses entreront en activité et ainsi le

jeu de l'assistance se réglera de lui-même, dans chaque région, sur l'importance du chômage à secourir.

Enfin par la variété de ses formules notre assistance aux chômeurs paraît s'adapter d'une façon assez adéquate aux diverses catégories de travailleurs en chômage à secourir. La crise présente à malheureusement étant donné sa généralité, développé cet autre aspect de notre assistance. Il n'y a pas trois ans en effet que sont nées les caisses des marins, des chômeurs partiels, des travailleurs indépendants...

Mais l'assistance chômage est très onéreuse et la nôtre ne le cède en rien à cet égard, toutes proportions gardées bien entendu, à celle des pays où fonctionne l'assurance chômage obligatoire.

En France, où le pourcentage du chômage demeure faible, insignifiant même en comparaison de celui qui existe dans certaines autres grandes puissances industrielles comme l'Allemagne par exemple, la dépense annuelle d'assistance chômage représente une lourde charge pour la collectivité. Cette charge est supportée avec d'autant plus de peine qu'elle intervient à une époque où les budgets sont en déficit et où la richesse publique est fort diminuée. C'est ainsi que les seules caisses publiques de chômage ont distribué aux chômeurs, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1931 au 1<sup>er</sup> août 1932, 652 millions et demi de francs dont 400 millions supportés par l'Etat et le solde par les autorités départementales ou communales.

Si le budget de l'Etat peut s'accomoder de cette dépense supplémentaire il n'en est pas de même des

budgets locaux qui se trouvent, on le sait, toujours trop à l'étroit dans leurs recettes. Ceux-ci sont parfois, absolument hors de mesure de pouvoir faire face au surcroît de dépense qu'occasionne pour eux le fonctionnement d'un fonds de chômage et qui plus est, certains ne sont même pas en état d'avancer la partie des fonds qui leur sera remboursée par l'Etat.

Cette situation de fait, dont les exemples paraissent devenir de plus en plus nombreux, pose à l'heure présente un problème très sérieux. Le ministre du budget à la requête d'une délégation de parlementaires, vient de nommer<sup>1</sup> une commission travaillant en liaison avec le ministère du travail et de l'intérieur pour examiner d'urgence la question et trouver une solution qui tout en sauvegardant les finances municipales permettra aux fonds de chômage de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

On ne peut pas cependant exonérer les budgets des localités de toute participation dans la dépense occasionnée par l'assistance aux chômeurs. Cette mesure serait immorale et dangereuse. Immorale parce qu'il est juste que les communes qui en période de prospérité retirent profit du travail de leurs habitants, sentent aussi dans les jours moins heureux la charge de leurs chômeurs. Dangereuse parce qu'il est à craindre que du jour où la participation des budgets locaux à la dépense d'assistance aux chômeurs deviendrait nulle ou minime, on voit cette assistance accordée à tort et à travers par les corps locaux désormais désintéressés.

1. En octobre 1933.

Cette crainte n'est pas vaine on a pu déjà constater son bien fondé et déplorer des abus de cette sorte dans des localités où la participation de l'Etat aux frais d'assistance atteint 80 à 90 %, état donné le pourcentage élevé des chômeurs existants.

Il semble que le véritable but de l'assistance aux chômeurs ne doit pas être de se borner simplement à secourir l'infortune des chômeurs mais bien aussi à essayer de réduire, si non de supprimer, tout à fait le chômage.

Supprimer le chômage est peut-être un peu prétentieux bien qu'en France le chômage soit d'envergure restreinte et qu'il n'existe pas à proprement parler un « noyau irréductible » de chômeurs comme dans la plupart des autres pays. Ce privilège elle le doit comme chacun sait à l'équilibre qui existe entre sa force de production industrielle et agricole.

Sans doute l'introduction de nouvelles inventions, l'augmentation de rendement résultant des progrès techniques, la mise en œuvre de nouvelles méthodes de production, ont amené des troubles profonds dans la distribution du travail et ont engendré un chômage technologique certain, bien que son étendue soit difficile à déterminer. Mais la France a toujours tendance à manquer de bras en période de prospérité et le mal existant en période de dépression économique n'est pas si grand qu'il ne puisse, semble-t-il, être réduit par une sorte de prophylaxie raisonnée du chômage.

Celle-ci consisterait moins dans la recherche de remèdes de caractère temporaire contre le chômage que dans

la recherche de remèdes d'un caractère permanent propres à empêcher la diminution des offres d'emploi. Les pouvoirs publics français pourraient, pour cette recherche, s'inspirer de l'exemple qu'offrent certains pays étrangers plus gravement atteints que le nôtre par le chômage. Ils pourraient faire un choix des moyens qui paraissent les plus propres à assurer l'équilibre du marché du travail et à préserver l'avenir d'une crise généralisée de chômage.

L'Allemagne nouvelle nous donne ainsi un spectacle intéressant. Parmi les mesures que le gouvernement hitlérien a décrété dans son plan de campagne contre le chômage, on constate qu'il est fait une grande place à une série de dispositions que l'on pourrait ranger sous cette rubrique « encouragements aux employeurs ». Ces mesures se ramènent à dégrever fiscalement ou à accorder des avantages de divers ordres, aux chefs de famille qui emploient plusieurs domestiques, aux employeurs qui se servent de la force humaine avec le minimum de machines, aux industriels et agriculteurs qui achètent des machines de remplacement uniquement de marque allemande... Voilà n'est-il pas vrai, parmi d'autres, un exemple dont les pouvoirs publics français pourraient s'inspirer ? Les événements, l'évolution des idées sociales, ont abouti qu'en France le capital et la production menacent ruine sous le poids d'une fiscalité trop lourde. Cet état de fait a une conséquence directe, néfaste sur l'offre d'emploi. Pour réduire les charges fiscales et sociales qui absorbent tous ses bénéfices l'industriel français, depuis plusieurs années cherche

chaque fois qu'il le peut, à remplacer une équipe d'ouvriers par une machine; le commerçant a lui aussi, « opéré des compressions » dans son personnel; le chef de famille a réduit son train de maison. Résultat inévitable : le chômage généralisé sévit. La solution qui nous est présentée par l'Allemagne, solution qui consiste en quelque sorte à remonter le courant des tendances et des faits présents, il faut le reconnaître, n'est pas dénuée d'un grand bon sens.

Sans chercher le moins du monde à se poser comme protagoniste de cette solution pour réduire le chômage en France, on peut penser que les quelques dizaines de millions que l'Etat français sacrifierait en dégrévant le capital et la production lui serviraient à en sauvegarder plusieurs centaines qu'il est obligé de dépenser sous forme d'allocations de chômage et de subventions.

Pour faire renaître l'activité, en France, il n'est pas besoin de procéder à une « reconstruction économique intérieure » à une « redistribution du travail » il suffirait de peu de chose redonner par des soulagements opportuns, les moyens de vivre à ceux qui sont les artisans de cette activité et qui forment la clé de voûte de notre prospérité nationale.

*Vu, le Doyen,*  
Edgard ALLIX.

*Vu, le Président de la Thèse,*  
J. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :  
*Le Recteur de l'Académie de Paris,*

S. CHARLÉTY.

## TABLE DES MATIERES

---

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION .....                                                                                                                        | 1  |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Caractères généraux de l'assistance aux chômeurs en France</i> .....                                               | 6  |
| CHAP. II. — <i>Énumération des différents moyens que comporte notre système français d'assistance pour venir en aide aux chômeurs</i> ... | 14 |

### PREMIERE PARTIE LE PLACEMENT PUBLIC

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Généralités</i> .....                                           | 21 |
| CHAP. II. — <i>Bureaux municipaux de placement public</i> .....                        | 27 |
| CHAP. III. — <i>Les Offices départementaux de placement</i> .....                      | 31 |
| § 1 <sup>er</sup> . — <i>Généralités et fonctionnement</i> .....                       | 31 |
| § 2. — <i>Organisation</i> .....                                                       | 33 |
| § 3. — <i>Spécialisation sections professionnelles</i> .....                           | 35 |
| § 4. — <i>Gérance des offices de placement</i> .....                                   | 37 |
| § 5. — <i>Ressources des bureaux et offices de placement publics.</i>                  | 39 |
| CHAP. IV. — <i>Les offices régionaux de main-d'œuvre</i> .....                         | 42 |
| CHAP. V. — <i>L'Office Central de la main-d'œuvre</i> .....                            | 47 |
| CHAP. VI. — <i>Conclusion sur notre organisation du placement public gratuit</i> ..... | 50 |

### DEUXIEME PARTIE LES ORGANISMES ET MOYENS D'ASSISTANCE AUX CHOMEURS

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Généralités</i> .....          | 57 |
| CHAP. II. — <i>Le Fonds national de chômage</i> ..... | 63 |

## Titre premier. — LES CAISSES DE CHOMAGE

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Généralités</i> .....                                      | 70 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Historique .....                                            | 70 |
| § 2. — Création des Caisses de chômage .....                                      | 73 |
| CHAP. II. — <i>Les secours</i> .....                                              | 77 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Les secours. Montant. Durée .....                           | 78 |
| § 2. — Conditions requises pour bénéficier des secours .....                      | 79 |
| CHAP. III. — <i>La subvention de l'Etat aux Caisses de chômage</i> .....          | 82 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Taux de la subvention de l'État .....                       | 84 |
| § 2. — Avances sur les subventions de l'État. Avances aux caisses nouvelles ..... | 86 |
| § 3. — Contrôle des Caisses. Commission des Caisses de chômage .....              | 88 |

## Titre II. — LES CAISSES DE CHOMAGE CRÉÉES PAR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ..... 93

## Titre III. — LES FONDS PUBLICS DE CHOMAGE

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique</i> .....                                                                           | 100 |
| CHAP. II. — <i>Sortes de fonds. Création. Mis en activité</i> .....                                                   | 105 |
| CHAP. III. — <i>Fonctionnement des fonds de chômage</i> .....                                                         | 109 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Liaison des fonds de chômage et des Offices de placement .....                                  | 109 |
| § 2. — Fonctionnement financier des fonds de chômage ...                                                              | 110 |
| § 3. — Calcul de la subvention de l'État .....                                                                        | 114 |
| § 4. — Contrôle des États et de la comptabilité .....                                                                 | 116 |
| CHAP. IV. — <i>Les bénéficiaires des secours alloués par les fonds de chômage</i> .....                               | 118 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Conditions que doit remplir le chômeur antérieurement à son entrée en chômage .....             | 119 |
| § 2. — Condition que doit remplir le chômeur lors de son inscription au fonds .....                                   | 120 |
| § 3. — Obligation des chômeurs en cours de chômage .....                                                              | 121 |
| § 4. — Situation des étrangers .....                                                                                  | 123 |
| CHAP. V. — <i>Intervention des bureaux d'assistance et de bienfaisance. Décret du 11 novembre 1931</i> .....          | 126 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Personnes susceptibles d'être secourues .....                                                   | 130 |
| § 2. — Les secours .....                                                                                              | 131 |
| § 3. — Obligations que doivent remplir les bureaux d'assistance et de bienfaisance pour bénéficier de la subvention . | 132 |
| APPENDICE. Les fraudes et leurs sanctions .....                                                                       | 134 |
| CHAP. VI. — <i>Conclusion sur le fonds de chômage</i> .....                                                           | 136 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Titre IV. — LES CAISSES CRÉÉES EN VUE D'ALLOUER DES SECOURS AUX DOCKERS ET AUX MARINS EN CHOMAGE.....      | 141 |
| A. Ouvriers dockers en chômage.                                                                            |     |
| Décret du 3 juin 1931.....                                                                                 | 143 |
| B. Marins en chômage                                                                                       |     |
| Décret du 13 novembre 1931.....                                                                            | 145 |
| Titre V. — LES CAISSES DE SECOURS CONTRE LE CHOMAGE                                                        |     |
| PARTIEL.....                                                                                               | 151 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Généralités. Historique.....                                                         | 152 |
| § 2. — Différentes sortes de caisses de chômage partiel.....                                               | 155 |
| § 3. — Caractéristiques du chômage partiel. Chômage par roulement.....                                     | 157 |
| § 4. — Les secours.....                                                                                    | 163 |
| § 5. — Admission aux secours. Preuve du chômage.....                                                       | 166 |
| Titre VI. — TRAVAUX ENGAGÉS PAR LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES POUR PROCURER DU TRAVAIL AUX CHOMEURS.... | 169 |
| Loi du 23 avril 1932.                                                                                      |     |
| Décret du 16 septembre 1932.                                                                               |     |
| Généralités.....                                                                                           | 169 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Loi du 23 avril 1932.....                                                            | 174 |
| § 2. — Décret du 16 septembre 1932.....                                                                    | 179 |
| A. Règlement de détail.....                                                                                | 180 |
| B. Rénumération des chômeurs.....                                                                          | 182 |
| C. Les travaux.....                                                                                        | 184 |
| D. But des travaux.....                                                                                    | 186 |
| APPENDICE.....                                                                                             | 190 |

## TROISIEME PARTIE

|                                                                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Titre I <sup>er</sup> . — MESURES PRISES PAR L'ÉTAT FRANÇAIS POUR PROTÉGER LA MAIN-D'ŒUVRE FRANÇAISE, CONCURRENCÉE EN PÉRIODE DE CHOMAGE, SUR SON PROPRE TERRITOIRE, PAR LA MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE..... | 197 |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Mesures par les Pouvoirs publics pour réduire la quantité de la main-d'œuvre étrangère travaillant en France.</i> .....                                                          | 200 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Situation des travailleurs étrangers en France.....                                                                                                                               | 201 |
| A. Introduction de la main-d'œuvre étrangère.....                                                                                                                                                       | 201 |
| B. Conditions de son séjour.....                                                                                                                                                                        | 202 |
| C. Condition de son emploi.....                                                                                                                                                                         | 203 |
| § 2. — Mesures prises par les Pouvoirs Publics.....                                                                                                                                                     | 205 |

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAP. II. — <i>Loi du 10 août 1932. Protégeant la main'd'œuvre nationale et décret d'application du 19 octobre 1932</i> ..... | 212 |
| § 1 <sup>er</sup> . — <i>Loi du 10 août 1932</i> .....                                                                        | 214 |
| § 2. — <i>Décret du 19 octobre 1932</i> .....                                                                                 | 220 |
| Titre II. — LA FEANCE ET LES REMÈDES PRÉCONISÉS SUR LE<br>PLAN INTERNATIONAL POUR COMBATTRE LE CHOMAGE .....                  |     |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Réduction internationale de la durée de la journée de travail</i> .....                                | 225 |
| CHAPITRE II. — <i>Les grands travaux publics</i> .....                                                                        | 231 |
| CONCLUSION .....                                                                                                              | 237 |





